

Региональный общественный фонд “Информатика для демократии”

Труды Фонда ИНДЕМ

Региональная политика России:
адаптация к разнообразию

Аналитический доклад

Под общей редакцией Г.А. Сатарова

Москва

2004

УДК 321(470+571)+342.2(470+571)
ББК 66.3(2Рос)12+67.400.6(2Рос)
Р33

Авторы: Г.А. Сатаров, Ю.Н. Благовещенский, М.А. Краснов, Л.В. Смирнягин
С.С. Артоболевский, К.И. Головщинский

Р33 Региональная политика России: адаптация к разнообразию:
аналит. докл. / [Г.А. Сатаров и др.]; по общей редакцией
Г.А. Сатарова. - М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. - 190 с. - (Труды
Фонда ИНДЕМ/Регион. обществ. фонд "Информатика для
демократии"). - ISBN 5-902204-13-5.
Г. Сатаров, Георгий Александрович, сост.
Агентство СІР РГБ

В книге развивается новый подход к планированию региональной политики, основанный на учете разнообразия территорий страны, строится типология субъектов Федерации, основанная на анализе статистических данных. Для каждого типа регионов предлагается своя специфическая политика. Рассматриваются также юридические рамки реализации региональной политики.

Содержание

Вводная глава	5
1.1. Бюрократический миф	6
1.2. Бюрократическая мечта об империи	8
1.3. Либеральный миф	11
1.4. Ключи от тайника региональной политики	
Глава 2	
Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта	19
2.1. Необходимость региональной политики	19
2.2. Проблемы, которые предстоит решать региональной политике	20
2.3. Цели, задачи и принципы региональной политики	22
2.4. Региональная политика в развитых странах (сравнение унитарных и федеративных государств)	27
2.5. Региональная политика во Франции, ФРГ и Великобритании	33
2.6. Региональная политика в России (анализ современного состояния)	42
Глава 3	
Построение типологии регионов	49
3.1. Методология построения типологии	49
3.2. Построение латентных индикаторов	56
3.3. Отраслевая структура регионов	63
3.4. Построение некоторых других индикаторов	63
3.5. Построение типологии	75
Глава 4	
Типы российских регионов и региональная политика	84
4.1. Первый тип	84
4.2. Второй тип	87
4.3. Третий тип	89
4.4. Четвертый тип	91
4.5. Пятый тип	94
4.6. Шестой тип	96
4.7. Седьмой тип	97
4.8. Восьмой тип	99
4.9. Девятый тип	101

Глава 5	
Региональное разнообразие и федеральное правовое регулирование	104
5.1. Модель организации государственной власти в субъектах Российской Федерации	105
5.2. Государственное управление в регионах	113
5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными органами власти	132
Глава 6	
Договоры и соглашения как средства региональной политики	154
6.1. Договариваться полезно	154
6.2. В чем новизна законодательного регулирования договоров	156
6.3. Могут ли договоры быть средством региональной политики?	164
6.4. Значение соглашений между органами исполнительной власти	169
Заключение	172
Приложение	176

Вводная глава

Четыре года первого президентства В.В.Путина были отмечены отчетливой тенденцией ограничения федерализма, централизации управления. Символом и содержанием внутренней политики стала мифическая "вертикаль власти", попытки восстановления которой были сопряжены с упованиями на возврат традиционной бюрократической управляемости. Идея эта была тем более привлекательна, чем больший контраст она составляла с эпохой Ельцина, которую дружно оценивали как время анархии.

Эти же четыре года показали, что все усилия по строительству "вертикали" не обеспечили повышения управляемости страной. Усиление бюрократии привело не к повышению эффективности управления, нацеленного на решение общественно значимых задач, а к росту личной власти армии бюрократов. Они направляют свои усилия на извлечение административной ренты из своего служебного положения и стараются поддержать стабильность своего положения. Поэтому упомянутая армия выполняет полученные свыше команды только тогда, когда их реализация соответствует инстинкту самосохранения чиновников, и корреспондируется с самосохранением высшей политической власти.

Способ, которым осуществляются реформы государственного управления в сфере отношений между центральными и региональными властями, разрозненность и закрытость этих реформ подталкивает к предположению о том, что реальной целью является не совершенствование политической системы и административного управления в Российской Федерации, а борьба за власть и контроль над собственностью. Но коль скоро имеет право на существование альтернативная гипотеза, согласно которой подобные реформы есть всего лишь следствие плохой реализации благих намерений, должна существовать интеллектуальная альтернатива, состоящая не в предъявлении политических претензий, а в разработке реальной стратегии реформирования системы управления страной.

Исторические корни централизационных процессов и особенности федерализма времен президентства В.В. Путина обсуждались в предшествующем докладе Фонда ИНДЕМ, посвященном проблемам федерализма¹. В данной работе мы намерены коснуться другой стороны взаимоотношений между центральными и региональными властями - региональной политики в России.

¹ Тенденции развития федерализма в Российской Федерации (аналитический доклад). /Под ред. М.А Краснова. - М.: Издательство "Олита", 2002.

Опыт президентства Б.Н. Ельцина и первого срока В.В. Путина демонстрирует, что выбор стратегий реформирования разных сфер жизни страны располагается в диапазоне между двумя полюсами, каждому из которых соответствует свой миф. Первый миф (бюрократический) в отечественном воплощении заслуживает наименования *миф о властной вертикали*. Второй (либеральный) - *миф о "невидимой руке рынка"*. Оба этих мифа объединяет стремление упростить представление о мире и о возможных способах решения проблем в нем. В конечном счете, оба мифа используются для поиска примитивных решений, выводящих на тушковые пути наименьшего сопротивления. Эти мифы привлекательны именно своей простотой. Но тем в большей степени они нуждаются в непредвзятом, четком анализе.

1.1. Бюрократический миф

Миф о вертикали столь же древен, сколь стары попытки людей выстраивать системы управления большими социальными общностями. Не вдаваясь в подробный исторический анализ, можно вспомнить, например, о том, как в раннем средневековье появлялись персонажи под названиями герцоги, графы и бароны. Как напоминает Норберт Элиас¹, в момент появления это были всего лишь чиновники разного уровня, назначавшиеся князем, завоевавшим новую территорию, чтобы управлять отдельными ее частями. Князь, как водится, строил традиционную властную вертикаль. Но проходило время, и вертикаль размывалась. Чиновники получали автономность, отношения "принципал-агент" заменялись вассальными отношениями, а бюрократические должности превращались в наследственные владения. Герцоги, графы, бароны были, по первоначальному замыслу, своеобразными винтиками того, что в нашей современной терминологии можно было бы назвать региональной политикой. В конечном счете, она потерпела крах, превратив "вертикально интегрированные" империи на территории Европы в рванное лоскутное одеяло почти независимых, враждующих владений. Позднее потребовались колоссальные усилия и жертвы, чтобы интегрировать их в прообразы современных национальных государств.

Природу краха средневековых вертикалей власти можно увидеть в уже упомянутой стратегии поиска привычных простейших решений. Князья наделяли административными функциями своих боевых соратников, которые до этого демонстрировали исполни-

¹ Элиас Н.. *О процессе цивилизации. Социогенетические и психогенетические исследования*. Том 2. Изменение в обществе. Проект теории цивилизации. М.; СПб.: Университетская книга, 2001.

1.1. Бюрократический миф

тельность и эффективность во времена битв (если бы они этого не делали, то они не побеждали бы, и им нечего было делить). Не удивительно, что принципал экстраполировал эту удобную и привычную ему практику на мирное время, на решение других задач. В этом состояла ключевая ошибка.

Подчинение командира воинского подразделения верховному начальнику обуславливается не только воинской дисциплиной, клятвой верности и т.п. Оно подкрепляется осознанием коренного интереса: выжить и победить в жестком военном столкновении можно только подчинив свои действия общему командованию. Анархия на поле боя - гарантия поражения и гибели. Жесткое вертикальное управление, поддержанное готовностью подчиняться ради выживания, эффективно на поле боя еще и потому, что в этой ситуации командующий решает предельно узкую задачу, по сравнению, конечно, с обычной жизнью, с ее многообразием потребностей, задач, функций, ресурсов. Когда та же модель управления переносилась на эту неисчерпаемую обыденную жизнь, то прежде всего на несчастную управленческую вертикаль обрушивалось упомянутое многообразие. К этому добавлялось другое важное обстоятельство. Агенты (герцоги, графы и т.п.) в обыденной жизни не испытывали уже влияние коренного интереса, заставлявшего их подчиняться во время военных действий. Напротив, начинали действовать другие интересы, порождавшиеся обыденной жизнью: достаток, комфорт и т.п. Короче говоря, *личные интересы перевешивали интересы принципала*. Это и приводило к приватизации административного ресурса и превращению его в наследственную собственность. Борьба против могущества личного интереса было практически невозможно.

Интересно, что это вырождение властной вертикали как раз попадает под современные научные определения коррупционного поведения (предательство агентом интересов принципала ради своих интересов¹). Это не случайно. Многочисленные исторические примеры свидетельствуют о неуклонном действии универсальной закономерности: агенты в любой властной вертикали склонны приватизировать административный ресурс (проявлять, как говорят специалисты, *оппортунистическое поведение*). В институциональной экономике это относится к так называемым агентским издержкам управления² (неизбежным, как принято считать, в любой иерархии).

¹ *Антикоррупционная политика*. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004 г.

² См.: Jensen M., Meckling W. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and capital structure* // Journal of Financial Economics 1976, vol. 3, October, pp. 305-360.

Стандартная реакция принципала на оппортунистическое поведение агентов - нанимать новых агентов с контрольными функциями. Нечего говорить, что это приводит не только к усложнению системы управления, но и плодит новых потенциальных оппортунистов. Неизбежность коррупции среди тех агентов, которые должны контролировать других коррупционеров, не есть природное российское качество. Это также закон природы.

Издержки управления, связанные с оппортунистическим поведением агентов, растут, когда реализуется попытка уменьшить их с помощью контроля. Но самое страшное не в этом. Очевидно, что рост издержек управления неизбежен по мере роста числа звеньев во властной вертикали. Трагедия в том, что издержки растут существенно быстрее, чем число звеньев (уровней) управления. В результате рост властной вертикали (иерархии) приводит к следующим возможным последствиям. **Первое:** попытка искоренить оппортунистическое поведение заставляет бросать на контроль и репрессии очень большие ресурсы, что приводит к дефициту ресурсов для реализации тех целей, ради которых это управление создается (супердорогое тоталитарное государство). **Второе:** упрощение управления путем сужения спектра его целей и задач (мобилизационный режим). **Третье:** властная вертикаль разлагается и ее звенья начинают работать на себя, а не на цели управления (тотальная коррупция).

Теперь представим себе страну, в которой к власти приходит воспитанник некоторой организации, для которой характерны традиционная военная дисциплина и жесткая иерархия управления. Добавим к этому, что страна находится в условиях тяжелого кризиса - политического, экономического, социального, кризиса управления (чиновники бездарны во всем, кроме воровства). К тому же это большая страна. Кто же удивиться тому, что этот лидер, пытаясь навести порядок в стране и вывести ее из тяжелого кризиса, обратится к личному опыту и кадрам его организации? Но точно также не будет ничего удивительного в провале этой попытки.

1.2. Бюрократическая мечта об империи

Стратегия бюрократической централизации имеет в нашей стране абсолютно искренних поклонников. Конечно, они обычно говорят: "Такая большая страна может управляться только из одного центра". Безграмотность и бесперспективность этого тезиса очевидна и разбиралась выше. Но к нему добавляется другой, используемый обычно как идеологическое обоснование первого и

1.2. Бюрократическая мечта об империи

формулируемый примерно так: "Мы были империей, и мы должны ею остаться. Это наша миссия".

Напомним, что империя - это всего лишь одна из форм государственности, обладающая, как и все остальные, своими минусами и плюсами. Империи обладают плюсами, иначе они не существовали бы. Они обладают минусами, как все, что создается человеком. Чтобы оценивать перспективы нынешней российской государственности, нужно понимать, в чем состоят эти плюсы и минусы и верно оценивать их соотношение. Кроме того, имперская стратегия может рассматриваться в качестве одной из политических форм региональной политики.

История подсказывает: слабость и незащищенность первых государств и протогосударств приводили к формированию новых структур, за которыми позже было закреплено название империи. К примеру, Древний Египет не был в современном смысле национальным государством, но, напротив, носил все черты классической империи. Из первых слабых государств некоторые были менее слабыми. Одни уничтожали своих конкурентов. Другие не уничтожали побежденного и не поглощали его, а "присоединяли": находили общий интерес. Побежденная сторона отдавала победителю лояльность, союзничество, ресурсы. Победитель предоставлял побежденному защиту от остальных врагов, что в тех исторических условиях было крайне важно. В процессе таких присоединений, происходивших и в ожесточенной борьбе, и, как бы мы теперь сказали, в результате дипломатических усилий, росли империи. Они объединяли и небольшие государства, и племена, не дошедшие до стадии государственности.

Типичные имперские нации-государства, образывавшие ядра империй (метрополии), обладали тремя качествами, которые, видимо, можно рассматривать как необходимые и благоприятные условия для образования империй. Первое, очевидно, это военная сила. Второе - это наличие развитой религии и/или государственной идеологии. Третье - толерантность, ассимилятивность национального характера: терпимость к "чужим" в разных пределах, от терпимости к чужим религиям до готовности этнического смешения. Если военный успех - дело переменчивое, то можно понять, что два других фактора успешно дополняли военный успех, стабилизируя завоевания.

Но если империи чаще всего создавались силой, то целостность и стабильность империй поддерживалась, что очень важно, с по-

мощью *договора элит*. Местные элиты обеспечивают лояльность метрополии, а за это получают автономию. Поэтому империям свойственно странное сочетание высокой степени централизма с большой самостоятельностью местных элит. Достаточно вспомнить своеобразие Польши или Грузии, Финляндии или Хивы в составе Российской империи. Кстати, тем, кто пытается приписать русскому характеру коренную имперскую сущность, следует периодически вспоминать, что имперскую практику Русь заимствовала от Золотой Орды, а имперскую идею - от Византии.

Как социально-политическая надстройка над государствами, протогосударствами, племенами, империя несла определенную миссию и должна была обеспечивать на своей территории не только защиту от внешней угрозы, но и функции поддержания мира и порядка внутри, равновесия и справедливости между входившими в ее состав частями. Чтобы выполнять эту миссию, а также в силу рутинного постоянного взаимодействия, империи выполняли миссию культурно-просветительской и технологической экспансии (вот она - региональная политика в имперском смысле).

Все сказанное может быть воспринято как гимн империи. Чтобы не создалось такого впечатления, имеет смысл вспомнить слова великого русского мыслителя Георгия Федотова в отношении империй: *"Рост государства означает расширение зоны мира, концентрацию сил и, следовательно, успехи материальной культуры. Но гибель малых или слабых народов, ими поглощенных, убивает часто навеки возможность расцвета иных культур, иногда многообещающих, быть может, качественно высших по сравнению с победоносным соперником"*.

Опыт истории показывает, что империи - весьма долгосрочные, но все же временные формы государственных образований. Гигантские пространства и этнокультурное разнообразие приводят к тому, что империи постоянно испытывают как внутренние, так и внешние геополитические напряжения, разрывающие их на части. Империи существуют и развиваются за счет постоянного завоевания новых территорий. Как только границы империи стабилизируются, например, силой внешнего давления других империй, начинается путь к распаду. Кроме того, культурно-технологическая миссия, выполняемая империей, дает населяющим ее этносам дополнительные стимулы, мотивы и инструменты для формирования новой идентичности и стремления создать собственные государственные образования вне рамок империи, которые становятся рано или

¹ Федотов Г. *Судьба империй*//Свободная мысль. 1992, №5. С. 112-120.

1.3. Либеральный миф

поздно тесны. Фактически, империи выступают в качестве своеобразных "инкубаторов" по выращиванию новых национальных государств. И в этом их важнейшая историческая миссия, которая была выполнена как дореволюционной Россией, так и Советским Союзом.

Повернуть историю вспять и попробовать собрать империю из ее осколков сложнее, чем одним ударом по бильярдному шару заставить все рассеянные по полю шары собраться в пирамиду. Но есть и другая опасность: поворот к имперским традициям в нынешней исторической ситуации, в нынешнем ослабленном состоянии России. Он просматривается и в нынешней административной практике, и в политической риторике. Поразительно, но этот поворот сопрягается с тезисами о возрождении русской нации. Интересно сопоставить этот идеологический коктейль с тем, что говорят специалисты. В частности, И.Г. Яковенко¹ справедливо отмечает, что имперская направленность во вне, ассимилятивность русского этноса всегда способствовали его растворению. Продолжение этой тенденции грозит его исчезновением. Единственная возможность для русских избежать этой угрозы, не впадая в саморазрушительный шовинизм, - федеративное устройство России.

1.3. Либеральный миф

Итак, из двух предшествующих параграфов следует, что региональная политика, как часть федеральной политики, не может строиться на основе простой бюрократической вертикали управления регионами как подчиненными звеньями властной пирамиды или частями империи. Это не только противоречит конституционному принципу федерализма, но, как минимум, неэффективно, а при последовательном воплощении чревато распадом страны и (или) исчезновением самого крупного этноса на территории России.

Теперь рассмотрим другой полюс. **Либеральный миф** абсолютизирует иную крайность, идеализируя эффективность свободной и равноправной конкуренции. Современная научная литература давно и основательно подвергает критическому анализу эту крайность. Приведем, в качестве одного из понятных примеров, "парадокс бакалейщиков", давно введенный Готелингом². Представим себе

¹ Яковенко И.Г. *Прошлое и настоящее России: имперский идеал и национальный интерес*//Полис. 1997, №4. С. 88-96.

² Hotelling H. *Stability in Competition*//The Economic Journal. XXXIX, 1929, P41-57.

традиционную деревню, вытянувшуюся вдоль шоссе так, что ее можно смоделировать отрезком единичной длины. В деревне нет продовольственного магазина, и потому две конкурирующие фирмы решают открыть там по магазину. Вопрос: в какой точке деревни лучше расположить каждый из магазинов, если известно, что покупатели равномерно распределены вдоль отрезка (деревни), и если предположить, что покупатели будут выбирать тот магазин, который ближе к их дому? Есть решение этой задачи, которое обеспечивает равные рынки конкурирующим фирмам и максимально удовлетворяет покупателей по доступности к магазинам: последние должны быть расположены в точках отрезка с координатами $1/4$ и $3/4$. Однако стремление захватить максимальный рынок приводит обе фирмы к другому решению: оба магазина располагаются в точке с координатой $1/2$ - в центре деревни. В итоге выгода владельцев магазина не вырастает, а доступ покупателей к магазинам падает.

Мораль этого парадокса очевидна: свободные рыночные решения владельцев магазинов не обязательно приводят к оптимальному решению социально-экономической задачи, в данном случае - задаче доступа населения к услугам.

Конечно, парадокс Готелинга - не единственное свидетельство того, что "невидимая рука рынка" не всегда обеспечивает наилучшие или хотя бы оптимальные решения. В этом нет ничего удивительного. Если мы исходим из разумного предположения, согласно которому несовершенный человек не может создать совершенные социальные институты, то непонятно, почему один из них - свободный рынок - должен служить исключением. Сошлемся на Наома Хомски¹. Он сравнивает Японию, Корею, Тайвань, которые осуществляли модернизацию, не придерживаясь модели вашингтонского консенсуса², и, к примеру, Индию и страны Латинской Америки, которые следовали стандартным западным рецептам. Разница в результатах разительна.

Наверно было бы излишним критиковать чистый либерализм. Он развенчан уже давно. Но мы должны считаться с тем, что сами пережили тяжелейшую и малоэффективную реформу по рецептам

¹ Хомски Н. *Неолиберализм и глобальный порядок* / В кн. Ноам Хомски. Прибыль на людях/Пер. с англ. - М.: Практика, 2002. С.25-62.

² Термин, авторство которого приписывается разным экономистам, обозначающий стратегию США и их ближайших западных партнеров по осуществлению модернизаций в третьих странах. Согласно ей основное содержание экономических преобразований в развивающихся странах должно было включать (вкратце) финансовую стабилизацию; масштабную приватизацию, либерализацию цен и торговли.

1.4. Ключи от тайника региональной политики

вашингтонского консенсуса. Пережили не от хорошей жизни и не в результате продуманного долгосрочного планирования, а в качестве средства от вывода российской экономики и финансовой системы из состояния клинической смерти. И сейчас бессмысленно ломать копыя в спорах о возможностях альтернативных вариантов в то время. Ведь ясно, что организм удалось спасти.

Понятно, что лекарства, прописываемые вашингтонским консенсусом не плохи сами по себе. Просто их прописывают часто, не взирая на состояние "больного" и возможные "аллергические реакции".

Кроме того, мы должны помнить, что "невидимая рука рынка" имеет свой управленческий аналог - свободную конкуренцию территорий в рамках федерации. Согласно этой аналогии, ничего кроме конституции федеративного государства не должно ограничивать свободное конкурентное развитие территорий.

В результате мы оказываемся между двумя крайними точками, ни одна из которых неприемлема: первая точка - прямое директивное или командное управление (бюрократическая вертикаль), вторая - полная свобода самоуправления. Как всегда, оптимальное решение лежит между этими точками. Главный вопрос: где она?

1.4. Ключи от тайника региональной политики

Выбор стратегий управления - это всегда выбор способов принятия решений в некотором наборе ситуаций. Проблема всегда состоит в том, что как бы не определили этот круг ситуаций, они никогда не будут идентичными. Мы всегда будем сталкиваться с разнообразием ситуаций. В связи с этим отношение к разнообразию - ключевой момент при выборе стратегии. Разнообразие может пугать, что часто приводит к его игнорированию. Но разнообразие можно использовать, отводя ему ту роль, которое оно уже имеет в природе, являясь условием любого развития.

То обстоятельство, что субъекты федерации, составляющие Россию, разнообразны в такой же степени, что и различные страны мира, не вызывает сомнения. Среди регионов нашей страны есть мусульманские и православные, весьма патриархальные и находящиеся в постиндустриальной фазе развития; есть почти полностью аграрные, промышленно развитые или похожие на нефтяные эмираты; субтропические и заполярные, горные и равнинные и т.д. и т.п. Наши регионы различаются друг от друга не менее чем в 400 раз по площади (при этих сравнениях мы отбросили

"экстремальные" в социально-экономическом плане регионы); различающиеся между собой не менее чем в четыре раза по среднему душевому доходу; не менее чем в 300 раз по доле сельского хозяйства в ВРП, и даже не менее чем в 25 раз по числу убийств (на десять тысяч жителей). Этот перечень кардинальных различий можно продолжать почти неограниченно.

С другой стороны, все эти разнообразные регионы, при относительной самостоятельности, которую предоставляет им Конституция России как федеративного государства, находятся в рамках этого государства. Это значит, что на всех них распространяется федеральная региональная политика, которая может иметь существенное влияние на траектории развития регионов.

Приведенные выше соображения могут подсказать общие требования к такой стратегии. Вот основные из них:

1. Региональная политика должна быть не политикой административного диктата, а политикой взаимодействия с субъектами Федерации.
2. Региональная политика должна учитывать разнообразие регионов, а потому не может быть унифицированной.
3. Региональная политика должна сочетать поиск, порождаемый разнообразием регионов и их самостоятельными усилиями, с целенаправленным регулированием, осуществляемым во взаимодействии с регионами.

Первый же из приведенных тезисов указывает на то, что эффективная в трактуемом здесь долгосрочном смысле региональная политика возможна при одном необходимом условии. Это, без сомнения, прозвучит банально и даже политически ангажировано, но название этого условия - *демократия*. В который раз нам приходится писать о ее технологическом смысле. В контексте приведенных выше рассуждений демократия может быть характеризована следующим образом:

- верховным принципом при демократии является общество (народ);
- в этом качестве общество несет все издержки, порождаемые государственным управлением;
- в силу этого именно общество в первую очередь заинтересовано в эффективной власти, а значит - в контроле над ней;

1.4. Ключи от тайника региональной политики

- демократия дает возможность для общественного, т.е. внебюрократического, контроля над властью (над политиками и гос-аппаратом) с помощью политической конкуренции, независимых СМИ и активности общественных организаций;
- демократия предусматривает демонополизацию власти, разделение ее по горизонтали на различные ветви, сдерживающие и контролируемые друг друга, что, кроме того, приводит к уменьшению длины управленческой вертикали;
- в крупных государствах (вроде России) региональная форма демократии - федерализм - обеспечивает разделение властей по вертикали, что также резко сокращает длину "вертикали власти" и переподчиняет каждый из уровней (государственный, региональный, местный) верховному принципалу - народу;
- федерализм в силу своей природы способствует адаптивному поиску решений за счет разнообразия моделей развития, которые могут применяться в рамках единой федеральной стратегии.

Конечно, демократическое устройство власти несравненно сложнее, чем примитивная управленческая пирамида. Но разве сложность может служить аргументом для отказа от эффективных решений?

Вдохновившись риторическим ответом на поставленный риторический вопрос, вернемся к поиску ответа на другой поставленный выше вопрос: где в промежутке между двумя крайностями - бюрократическим и либеральным мифами - следует искать региональную политику.

Ключевой тезис был сформулирован выше. **Главный источник развития - разнообразие российских регионов.** Но, констатируя это очевидное обстоятельство, мы обязаны помнить другое: *это же разнообразие одновременно является источником проблем и препятствий развитию.* Действительно, практически любое свойство, с помощью которого мы возьмемся описывать разнообразие регионов, может трактоваться и как соответствующее ресурсу развития, и как создающее проблемы. Более того, одно и то же значение некоторого свойства может трактоваться двояко. Например, большие запасы минеральных ископаемых могут быть и ресурсом развития, и причиной экономической диспропорции, которая может стать проблемой. Иными словами - положительные и отрицательные стороны разнообразия регионов неразрывно связаны друг с другом.

Имея в виду сформулированный выше главный тезис, мы должны учитывать изменчивость этого разнообразия. Из этого следует, что конкретное содержание региональной политики подвижно. Неизменна только стратегия определения этой политики. Это значит, что она должна быть предельно адаптивна к изменениям, происходящим в стране. Это особенно важно для страны, находящейся в состоянии модернизации. При этом, как мы уже констатировали, в состоянии модернизации находятся множество регионов страны, крайне разнообразных. В силу этих обстоятельств можно утверждать, что региональная политика федеративного государства наподобие России на этапе транзита - это **политика управления разнообразием траекторий**, которые вынуждены описывать регионы в процессе модернизации. В то же время надо помнить, о чем будем говорить ниже, что региональная политика - это, прежде всего, усилия, направленные на выравнивание регионов по некоторым социально-экономическим параметрам. Следовательно, мы можем видеть региональную политику как набор дорог, по которым из разных точек регионы страны съезжаются в одну точку. Надо только понимать, что это не означает нивелирования естественного разнообразия, своеобразия - точнее, российских регионов. Мы должны стремиться к другому: уровень жизни граждан России не должен зависеть от того, где он живет, в каком регионе.

Возможно, было бы идеалом иметь столько политик, сколько есть в России субъектов Федерации. Но это было бы не только расточительно и неэффективно, но и бесполезно. Точно также мы понимаем, что не может быть единообразной политики. Об этом говорилось выше. Где-то посередине лежит решение - ответ на поставленный вопрос. Здесь было бы уместно использовать еще одну метафору.

В один и тот же город можно попасть различными способами: пешком, по шоссе на автомобиле или велосипеде, рекой на пароходе и воздухом на самолете. Движение по этим различным "артериям" обеспечивается разными службами, людьми, имеющими различную подготовку, на основе разных регулирующих процедур. Но этих "артерий" явно меньше, чем людей, стремящихся попасть в город. Т.е. разнообразие людей гораздо больше, чем *разнообразие способов*, которыми они могут попасть в вожделенный город.

Точно так же в случае попытки адаптировать региональную политику к *разнообразию регионов* мы можем мыслить себе некоторый сравнительно небольшой набор "маршрутов" - политик. Этот

1.4. Ключи от тайника региональной политики

набор определяется исходным разнообразием регионов, но учитывает, что в рамках этого разнообразия возможно выделение небольшого числа типов регионов. Регионы внутри одного типа сходны в том смысле, что они могут "двигаться по одному маршруту", т.е. к ним может быть применима единая политика, в силу того, что они сходны по каким то характеристикам (об этом разговор пойдет ниже). Типы (и регионы внутри них) отличаются друг от друга и своими свойствами и соответствующими этим свойствам политиками¹.

В данной работе мы будем рассматривать, конечно, и крайне важную проблему инструментов региональной политики (политик). Но сейчас речь идет о задаче, которая в наших условиях оказывается первичной: о конструировании набора таких политик. Мы пришли к тому, что решение такой задачи сопряжено, прежде всего, с построением типологии субъектов Российской Федерации.

Мы понимаем, что поставленная задача столь же трудна, сколь и амбициозна. Кроме того, не раз строились различные типологии российских регионов. Но многие весьма убедительные классификации не сопрягались с попытками конструирования региональных политик. Кроме того, попытки первого планирования региональной политики России в начале 90-х годов содержали элементы адаптивности. Но они базировались на простой и умозрительной типологии регионов, в которой учитывалась степень успешности регионов, но игнорировались причины этих различий. Однако мы хотели бы дать понять читателям, что не претендуем на окончательное решение проблемы, тем более, что предшествующие рассуждения подталкивают к ясному выводу: окончательного решения не существует в принципе. Было бы правильнее сказать, что мы намереваемся испытать один из возможных подходов к решению задачи построения региональной политики, адаптированной к разнообразию регионов.

Это значит, что мы намерены, используя статистическую информацию о субъектах Федерации, построить некоторую типологию регионов, описать эти типы, и сформулировать для каждого из них некоторые подходы для построения региональной политики для данного типа с учетом его особенностей. Но перед этим мы поговорим о региональной политике как таковой и о ее нелегкой судьбе в России.

¹ В США есть традиция рассматривать штаты как лаборатории строительства государства. Орегон славится законами об охране среды, Висконсин - по местному самоуправлению, Калифорния - по референдумам и т.п. Все внимательно следят друг за другом, часто копируя то, что состоялось в одном из штатов. Это пример того, чему было бы совсем не зазорно подражать.

Кроме того, мы посвятим две главы крайне важной теме: состоянию правовых инструментов реализации региональной политики. Это тем более важно, что последние годы в этой сфере сделано не мало противоречивого. Результаты этой работы нуждаются в анализе и поисках возможностей совершенствования. Мы попробуем предложить и то, и другое.

В планировании работы над проектом, обсуждениях, разработке концепции принимали участие: С.С. Артоболевский, Ю.Н. Благовещенский, К.И. Головщинский, М.А. Краснов, Г.А. Сатаров, Л.В. Смирнягин, О.М. Теплов. Подготовкой базы данных занимались Ю.Н. Благовещенский и К.И. Головщинский. Последний, вместе с бригадой студентов МГУ, подготовил данные об особенностях организации власти в регионах. Н.Ю. Благовещенский подготовил данные о законодательной активности регионов. Работа над текстом доклада распределялась следующим образом: С.С. Артоболевский - главы 2 и 4; Ю.Н. Благовещенский - глава 3; К.И. Головщинский - глава 2; М.А. Краснов - главы 5 и 6; Г.А. Сатаров - главы 1 и 3, Заключение, Приложение, общая редакция; Л.В. Смирнягин - главы 2 и 4; О.М. Теплов - участие в общей редакции.

P.S.: Когда эта книга готовилась к печати, президент России выступил со своими сентябрьскими инициативами, включавшими уничтожение выборности губернаторов. Политика перехода к унитарному государству проолжается. Однако, как полагают авторы, эти обстоятельства не снижают ценность нашего труда. Скорее наоборот. Мы уверены, что продуманные подходы к региональной политике будут востребованы.

Глава 2

Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта

2.1. Необходимость региональной политики

Развитие крупных по территории стран всегда осложнено проблемой их внутренней территориальной неоднородности, проблемой больших различий между их частями по уровню социально-экономического развития, по укладу жизни, а зачастую даже по тем системам ценностей, которых придерживаются жители частей единого, казалось бы, государства. Поэтому руководство таких стран обязательно должно иметь внятное представление о стратегии регионального развития страны, о соотношении своих частей, их взаимной специализации и увязанности, об их взаимоотношениях, а главное - о соответствии их интересов и интересов страны, потому что изначально эти интересы, как правило, противоречат друг другу (см. ниже).

Такое представление обычно находит своё выражение в государственной региональной политике. Основные положения этой политики могут формулироваться в виде специального документа или входить фрагментами в речи политиков, в законы и постановления властей, в различные официальные публикации. Есть немало случаев, когда государство не формулирует подобной политики, но делает это, прежде всего, потому, что само государственное устройство страны в немалой степени нацелено на решение задач именно регионального развития. Таково положение в США. Здесь нет органов, ведающих региональной политикой, нет её как документа, но в этом есть несомненная и осознанная позиция: очень многое предоставлено регулированию механизма федерализма, который в США отличается особым совершенством. В частности, в США заведомо не ставится типичная для региональной политики задача выравнивания уровней развития самих регионов; здесь, в частности, борются с бедностью вообще, а не с тем, что штат Канзас обеднел. Однако при такой борьбе именно Канзасу и достанется больше денег, отпущенных на такую борьбу. В странах же, где нет такой региональной нацеленности государственного устройства, разработка внятной и открытой региональной политики становится императивом.

В странах с развитой рыночной экономикой появляется дополнительная нужда в региональной политике. Она связана с тем, что рыночная экономика, ориентированная на чисто экономический оптимум, неизбежно увеличивает контрасты между районами страны по уровню их хозяйственного развития и уровню жизни населения. Ведь в таких условиях частный капитал стремится делать инвестиции прежде всего в самых передовых районах, где отдача на капитал выше, устойчивее; он избегает вложений в отсталые районы, с их малоквалифицированной рабочей силой, скудными ресурсами или плохим экономико-географическим положением (таковы обычно главные причины подобной отсталости). В результате богатые районы становятся всё богаче, бедные всё беднее. Это может вести к политической напряжённости, к нарушению принятых в стране правил территориальной справедливости, и сама целостность государства может оказаться под угрозой. Поэтому государственные органы вынуждены принимать специальные меры для недопущения слишком сильных перекосов такого рода. Эти меры складываются в региональную политику, имеющую в основном социальную направленность.

Может ли Россия обойтись без региональной политики? Однозначный ответ - нет. Россия не может идти по пути США, где такая политика явно не выражена: у нас федерализм только строится, у нас мощные общинно-социалистические традиции заставляют сводить региональную политику к примитивному выравниванию, а контрасты велики; у нас дурная историческая традиция государства бороться с разнообразием, вместо того, чтобы его использовать на благо страны. Поэтому в России особенно важно управлять региональным развитием страны на базе продуманной программы действий государства. Региональная проблема ничуть не меньше достойна государственного программирования, чем оборонная политика, хозяйственная или иная другая, но, однако, пока она не попала в основные приоритеты государства.

2.2 Проблемы, которые предстоит решить региональной политике

Каждая страна, особенно крупная по территории, обязательно встаёт перед несколькими трудно разрешимыми противоречиями в своём региональном развитии. Они, как правило, относятся к числу проблем неснимаемых, неразрешимых окончательно; их можно лишь ослабить, но ликвидировать их нельзя. Именно на такое ослабление противоречий и направлена осмысленная региональная политика государства.

Перечислим главные из этих противоречий:

1. Неравенство регионов. Оно порождено, как правило, неравномерностью географической среды, в которой развивается данное государство, а впоследствии бывает усугублено историческим развитием общества и особенностями территориального разделения труда, то есть хозяйственной специализацией отдельных районов в рамках общенационального хозяйственного комплекса. При этом речь идёт о неравенстве в уровнях развития, а не в характере развития, то есть о том, что за одинаковый по напряжению и квалификации труд граждане страны получают разное вознаграждение (в широком смысле) в зависимости от того, в каком районе страны они живут и трудятся. Это несправедливо, потому что граждане государства равны по закону, и нарушение этого равенства чревато политическим напряжением. К этому типу противоречий относится и известная дилемма "эффективность-равенство": если государство борется с неравенством регионов, то вынуждено стимулировать вложения инвестиций в отстающие, то есть заведомо менее эффективные районы. И поэтому эффективность экономики падает, а если оно стремится наращивать эффективность, то стимулирует приток капиталов в самые развитые, наиболее эффективные районы, и тогда бедные становятся ещё беднее, а неравенство растёт. Государство (общество) вынуждено выбирать некий оптимальный на данный момент путь, и это трудная задача, решаемая именно в рамках региональной политики. Оставленная на произвол судьбы, дилемма ведёт, как правило, к наращиванию диспропорций, которое идёт медленно, но неуклонно, поэтому потом трудно переламывать сложившуюся тенденцию.

2. Противоречия в интересах между районами, между страной и районом, между страной и всеми районами. Например, стране выгодно строить ТЭС, но каждый регион старается, чтобы эти экологически грязные производства размещались не на его территории. Такие противоречия между частями и целым тоже в принципе не снимаемые, их нельзя ликвидировать, их можно только ослабить. Такое ослабление - одна из главных задач грамотной региональной политики, притом задача с сугубо политической подоплёкой, потому что именно в этой проблеме коренятся, как правило, причины сепаратизма.

3. Разнообразие районов чревато и противоречиями, и гармонией. Если страна состоит из разнородных по своим ресурсам и особенностям районов, то такие районы могут с взаимной выгодой дополнять друг друга в рамках внутривнутристранового территориального

разделения труда; каждый район может быть специализирован на производстве того вида продукта, который можно получать здесь с наименьшими в данной стране издержками, притом получать для удовлетворения нужд всех регионов, а для этого отказаться от производства тех продуктов, которые эффективнее производить в других регионах и получать их в обмен на свою продукцию. Однако расхождение в структуре производства чревато расхождениями и в интересах, которое может породить соперничество и конфликты между регионами. Одна из важнейших задач государства (притом воплощаемая именно в рамках региональной политики) заключается в том, чтобы перевести взаимоотношения районов от соперничества к взаимодействию, организовать их сотрудничество, максимизируя выгоду от территориального разделения труда. Если это удастся сделать, страна осваивает громадный дополнительный ресурс своего развития. Это дело долгое, политически невыгодное, потому что плоды работы нынешнего политика достанутся его наследникам.

Следует отметить, что в той или иной степени указанные противоречия наблюдаются и в малых развитых странах. Именно это объясняет существование в них достаточно масштабной региональной политики.

2.3. Цели, задачи и принципы региональной политики

Мировой опыт показывает, что государства, располагающие региональной политикой, сильно различаются по характеру этой политики и декларируемым в ней целям. Однако практически все известные случаи можно охватить тремя главными целями, которые нечасто существуют полным, так сказать, списком, но непременно присутствуют в официальных программах, хотя, возможно, и в своеобразных модифицированных формах. Эти цели таковы:

1. Благополучие граждан, а не какие-то отдельные "самоцели" (простота управления, эффективность экономики и т.п.). Понятие "благополучие" при этом оказывается значительно шире, чем его чисто экономический смысл.

2. Территориальная справедливость - сглаживание чрезмерных разрывов в благополучии граждан, проживающих в различных регионах, то есть разумное выравнивание.

3. Целостность государства, понимаемая не только как политическая, но и социально-экономическая, культурная и т.д. В расши-

2.3. Цели, задачи, принципы региональной политики

рительном смысле можно говорить не только о целостности, но и об интегрированности.

Важно подчеркнуть, что в рыночных условиях государственная региональная политика не озабочена неким рациональным размещением производительных сил, по крайней мере, в качестве одной из главных своих целей. Эта цель может возникать как вспомогательная, для обеспечения территориальной справедливости через повышение разнообразия социальных ролей или обеспечения достаточной занятости населения региона. Но региональная политика вовсе не направлена на то, чтобы предопределить государственными мерами специализацию регионов, характер их экономического развития и т.п. Как говорил Адам Смит, "мы не можем отвечать на этические вопросы - как развиваться обществу, вместо этого мы должны обеспечить ему возможность развиваться свободно".

Поэтому **задачи региональной политики** носят в основном социальный характер, даже если они касаются экономической тематики. Однако экономической стороной дела региональная политика, разумеется, не ограничена, ей присущ комплексный характер. Как правило, она состоит из трёх частей - экономической, политической и культурной. Соответственно этому формулируются и задачи региональной политики.

Экономическая политика:

1. Возможно более полная занятость населения - обеспечение жителям региона достаточного числа мест приложения своего труда (в том числе в перенаселённых отсталых районах - путём поддержания перетока населения в другие части страны).

2. Высокий доход населения - препятствование чрезмерной концентрации "дешёвых" рабочих мест, насыщение региональной экономики передовыми видами труда, с хорошей оплатой.

3. Широкий спектр социальных ролей - разнообразие отраслевого и профессионального состава региональной экономики.

4. Устойчивость - нивелировка слишком сильных колебаний в темпах развития (как подъёмов, так и спадов), устранение чрезмерной зависимости региона или города от судьбы отдельной отрасли или предприятия.

5. Развитие подвижности населения - расширение его возможностей реагировать миграцией на перемены в размещении

2. Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта

производительных сил; для этого - стимулирование расширения рынка жилья, услуг по переезду и т.п.

6. Всемерное содействие развитию внутристранового территориального разделения труда между районами, субъектами федерации, городами и т.п.

7. Всемерное развитие инфраструктуры (в широком смысле) как главного пути решения подобных задач.

"Политическая" политика:

1. Целостность государства - подавление сепаратистских тенденций в политической жизни регионов, снятие конфликтов и противоречий между государством и регионом, как на уровне властей, так и на уровне общественного мнения.

2. Равенство и сотрудничество регионов - недопущение региональных преференций (кроме случаев особого режима для слаборазвитых и депрессивных регионов), снятие конфликтов между регионами, единообразие общенационального правового поля.

3. Открытость административных границ - недопущение превращения их в государственные границы.

4. Развитие федерализма как формы государственности, особенно эффективно способствующей территориальной самоорганизации общества.

Культурная политика:

1. Выравнивание культурных услуг - прежде всего образования, но также и уровня культуры в широком смысле, стимулирование развития сети культурных центров по всей территории страны, борьба с образованием "медвежьих углов".

2. Социокультурное сотрудничество регионов - информирование о жизни в разных частях страны, развитие туризма, снятие межрегиональных фобий.

3. "Многоэтажный" патриотизм - гармоничное сочетание местного, регионального и общенационального патриотизма.

4. Равенство культурных нужд наций и этносов, если структура населения страны полиэтнична.

Указанные выше задачи часто перекрещиваются. Так, развитие территориального разделения труда способствует политической целостности, на неё работает и равенство культурных нужд наций и

2.3. Цели, задачи, принципы региональной политики

народов, снимая стимулы к националистическому сепаратизму; открытость административных границ становится залогом нормального формирования разделения труда между регионами и т.п.

В дополнение к указанным целям и задачам, можно сформулировать следующие **принципы государственной региональной политики**:

1. Опора на самоорганизацию общества, а не предписывание ему своих соображений. Поэтому сутью региональной политики является не дирижирование, а координация усилий общества. Главное - это развитие инфраструктуры (в самом широком понимании), чтобы импульсы самоорганизации проходили по территориальной структуре общества как можно быстрее.

2. Рынок несовершенен и социально слеп (см. раздел 1.3), его главная цель - прибыль, экономическая эффективность (как говорил Маркс, для капиталиста зарплата - элемент издержек производства, которые ему нужно минимизировать, а для общества - главная опора благосостояния граждан, которую надо максимизировать). Поэтому рынок часто порождает и усиливает региональные диспропорции в социальной сфере. За ним надо "подчищать", подавлять негативные тенденции, поощрять позитивные.

3. Главное - социальная сторона общественной жизни, а не экономическая деятельность, потому что экономикой занимается бизнес.

4. Равенство граждан в неравных условиях. Среда обитания человека неоднородна по природным и историческим причинам, и её надо выравнять так, как укладывают асфальт - гуще там, где колдобина (отсталый регион), и меньше там, где ухаб (богатый регион). Помощь слабейшему - "священный завет" региональной политики. Однако, полное выравнивание невозможно, стремиться к нему и бессмысленно, и вредно, потому что это лишает стимулов для саморазвития слабейшие районы, превращая их в иждивенцев. Слишком мощное перераспределение крайне опасно и вредно, в т.ч. и для регионов-лидеров, т.к. отнимает у них значительные ресурсы.

5. Приспособление к региональному разнообразию: поменьше общенациональных лозунгов вроде торможения роста больших городов. Яркий негативный пример - новый закон о местном самоуправлении, где почти нет учёта географического разнообразия страны (в частности, для зауральских регионов следовало бы

установить особые критерии плотности населения и размеров опорных населённых пунктов, нежели в европейских районах).

6. Компромисс "место или люди": кому помогать - региону или его населению? Это трудная задача в любой стране, особенно в крупной по территории. Нельзя оголять территориальную структуру страны, допуская повальное бегство населения из упадочных или труднодоступных районов, но нельзя и заманивать в отсталые районы (например, на "севера") чрезмерными льготами. В развитых странах преобладает принцип "работа к людям".

7. Область или республика - объект, а не субъект. Их административные границы предназначены, в принципе, только для административно-управленческих целей и вовсе не обязательно фиксируют некую общественную целостность. Деятельность демократического государства в рыночных условиях - политико-административная, а не тотальная, не всеобъемлющая, поэтому административно-территориальное деление страны и её районирование вовсе не обязательно должны совпадать.

8. Субсидиарность. По мере возможности, надо решать проблему на самом низшем уровне власти, как можно ближе к гражданам.

9. Адекватность методов. В России должны быть три ветви региональной политики: экономическая, политическая (федерализм), культурная (регионализм). У каждой свои задачи, иногда противоречащие другим ветвям (особенно "грешна" этим экономика), поэтому надо тщательно следить, чтобы не было взаимоуничтожения этих видов политики. Экономические задачи надо решать экономическими методами. Перекрещивание вредно (например, как не раз было при советской власти: "построим новые больницы прежде всего в тех регионах, которые выполнили план по картошке").

10. Институты, документы и финансы: крайне важно, чтобы региональная политика была оформлена в виде документов законодательного плана, чтобы она располагала институтами и финансовыми средствами для своего воплощения. Беда многих стран, и России в первую очередь, в том, региональная политика существует в основном в речах государственных деятелей и политологов; пар уходит в свисток.

11. Сдержанность мер ("не навреди"). Несмотря на сильно сократившуюся долю в производительных силах и ВВП, государство по-прежнему далеко опережает остальных акторов общественной

2.4. Региональная политика в развитых странах

жизни страны по своей мощи. Поэтому оно должно предельно аккуратно подходить к своим мерам по воздействию на жизнь общества, руководствуясь прежде всего известным медицинским принципом "не навреди". У современного государства в принципе не может быть целей, отличных от интересов общества, и оно не имеет права чрезмерно жёстко регламентировать жизнь общества (в том числе и его территориальную организацию).

2.4. Региональная политика в развитых странах (сравнение унитарных и федеративных государств)

Основные черты

В развитых странах, по сравнению с Россией, понятие региональной политики значительно заужено. В него включаются только те направления деятельности государства, в которых достижение региональных/территориальных/пространственных целей осознанно поставлено на первое место. При этом основным стимулом вмешательства государства остается достижение им целей социальных ("социальная справедливость"), т.е. недопущение чрезмерных (по "мнению" государства и населения) пространственных диспропорций в качестве жизни населения и, соответственно, уровне развития экономики (во многом определяет указанное качество).

Правда, в последние 10-15 лет в развитых "гомогенных" странах (Нидерланды, Дания) проводится региональная политика, направленная на достижение макроэкономических целей и, прежде всего, повышение конкурентоспособности экономики страны на мировом рынке. Для этого стимулируется развитие наиболее "продвинутых" регионов. Кроме того, предпринимаются интенсивные попытки повысить экономическую эффективность традиционной региональной политики.

Региональная политика никак не является одним из обычных видов политики социальной. Так она реализуется лишь путем стимулирования развития экономики. Только за счет последней можно добиться подъема проблемных территорий, их устойчивого развития и, в конечном счете, повышения качества жизни населения.

В любом случае региональная политика базируется на существующей де-юре или де-факто пространственной стратегии развития страны. Именно на ее базе и осуществляется проблемное районирование страны, которое закрепляется законодательно - карта становится неотъемлемой частью юридического документа.

Именно в процессе этого районирования и определяются те территории (различных "генетических" типов и территориальных масштабов), которые и попадают в юрисдикцию региональной политики.

Если какое-либо направление деятельности государства охватывает всю территорию страны, то в развитых странах оно не относится к региональной политике. Последняя всегда пространственно селективна (и селекция эта проводится Центром по результатам "взвешивания" проблем различных территорий).

В отношении избранных кризисных территорий государство проводит политику так называемой "позитивной" дискриминации". Они получают различные льготы, которых лишена остальная территория страны. К таким льготам относятся гранты, льготные займы, налоговые льготы (относительно редки), меры по ускоренному развитию инфраструктуры, обучение и переобучение рабочей силы, поощрение межрегиональных и трансграничных связей и т.д.

В 50-е-70-е годы XX века многие развитые страны, в стремлении уменьшить размах пространственных социально-экономических диспропорций, применяли ограничительные меры в отношении наиболее развитых регионов и агломераций - прежде всего столичных. Но они оказались неэффективны в новых условиях (глобализация, повышение мобильности капитала и т.д.).

Как видно, указанные выше меры подразделяются на прямые, адресованные потенциальным инвесторам, и косвенные, направленные на общее улучшение инвестиционного климата и имиджа территории. Суммарно эти льготы должны, как минимум компенсировать все минусы проблемных территорий, т.е. стать достаточно весомым фактором размещения (как на этапе принятия инвестиционного решения, так и функционирования созданных мощностей).

Меры государства представляют собой продуманную систему, а не набор разовых мероприятий. Во-первых, они "долгоиграющие" - т.е. реализуются в течение длительного периода. Следует помнить, что характерное время региональной политики измеряется десятилетиями¹. Во-вторых, они объединены в крупные "смысловые" блоки. Популярной формой реализации являются региональные программы (особенно, когда речь идет о косвенных мерах).

¹ В Западной Европе есть ареалы, получающие помощь с середины 30-х годов и по сей день.

Неотъемлемые черты региональной политики - существование собственной институциональной базы, бюджета, законодательное закрепление. Расходы на региональную политику достигают 1-2% от ВВП развитых стран. Законы, касающиеся региональной политики, как и запросы парламентариев в данной сфере, вызывают огромный интерес всех ветвей власти (и избирателей). Имеет свои особенности и инструментарий региональной политики. Ее разработка и реализация поддерживается научно-экспертными "мощностями".

Современные тенденции трансформации региональной политики в Европе

В последние 10-15 лет происходит смена парадигм европейской региональной политики. Новую парадигму региональной политики отличают следующие черты:

1. Большой акцент не на перераспределение, а на экономический рост. Историческая приверженность принципу социальной справедливости, обязательства обеспечить равные стандарты жизни все реже упоминаются как основная задача региональной политики. Традиционная озабоченность сравнительным неравенством в доходе на душу населения и безработицей заменилось озабоченностью региональными различиями в показателях экономического роста и производительности.

Однако это не означает, что региональная политика перестала учитывать проблемы депрессивных регионов. Большинство европейских стран продолжает предоставлять им существенные преференции, а в ряде случаев формально закрепили цели обеспечения равенства в качестве одного из приоритетов региональной политики. Так, во Франции согласно закону "О региональном развитии" одной из целей региональной политики является **равенство возможностей среди граждан доступа к публичным службам, а также минимальный уровень различий в благосостоянии муниципалитетов.**

2. Децентрализация центров разработки и реализации политики. Региональная политика становится все более децентрализованной, шире используется принцип subsidiarity. Центральные правительства в унитарных государствах меньше вовлекаются в прямое вмешательство в решение проблем регионов. Напротив, их роль сводится в институционализации общих правил игры, их информированию, а также мониторингу эффективности и результативности. Дизайн конкретных стратегий и их реализация

2. Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта

становится прерогативой территорий. Консультации и взаимные согласования становятся основой выработки региональной политики. В разных странах восприняты разные модели организации взаимодействия между центром и регионом, отвечающие новой роли центра:

- установление показателей результативности работы местных органов власти (британский подход);
- реализация "контрактного принципа" (т.е. заключение соглашения об условиях выполнения властных полномочий) во взаимодействии между центром и регионами, когда в контракте прописываются обязанности сторон (например - провести определенную программу или реализовать конкретную стратегию - французский подход);
- нормативное установление общих правил игры (немецкий подход);
- административные руководства и методики, обязательные для соблюдения на региональном уровне.

3. Рост внимания к механизмам координации. Французская модель координации является наиболее жесткой и формализованной. Последние 15 лет в этой стране существует иерархичная система национальных, региональных и секторальных планов развития, а также контракты между центром и регионами, в которых фиксируются порядок распределения ресурсов для регионального развития. Контракты заключаются на предоставление услуг в девяти ключевых областях: высшее образование, культура, здравоохранение, связь, пассажирский транспорт, грузовой транспорт, энергетика, спорт, сельские местности. Внедрение контрактной системы было вызвано, прежде всего, отказом от прежней тенденции инвестировать в физическую инфраструктуру и смещением акцента к предоставлению услуг. Кроме того, подход состоит в увязке стратегического долгосрочного планирования с краткосрочным программированием предоставления услуг для повышения уровня согласованности региональной политики. Контракты заключаются с учетом двадцатилетнего временного горизонта. В 2002 году были введены в силу девять планов предоставления государственных услуг.

В ФРГ координация осуществляется с помощью методики, принятой совместно федерацией и землями: "Улучшение региональных

экономических систем". Этот нормативные акт содержит формальную процедуру планирования, а также роли федерации и земель в определении миссии регионального развития, дизайна, осуществления и финансирования региональной политики. Тридцатое по счету общее задание "Рамочный план 2001-2004" предоставил возможность наименее развитым регионам получать гранты на мобилизацию потенциала регионального развития и реализовывать стратегические планы развития своего региона.

4. Отказ от регионального вмешательства и переход к региональному управлению. Существенные перемены в государственном управлении в целом не могли не затронуть и региональную политику. Перенос бизнес-технологий управления в государственный сектор, внедрение стратегического управления, показателей эффективности, иных инструментов, которые ориентируют государственных менеджеров не на процесс, а на результат, изменили подходы и к региональной политике. Клиентоориентированность региональной политики выражается в том, что программные мероприятия стали больше основываться на предварительном анализе местных условий и особенностей. Внедрение принципов стратегического управления заставляет разработчиков политики выделить небольшой список приоритетов и направить ресурсы только на них. Показатели эффективности позволяют установить более надежные каналы обратной связи для своевременной коррекции отобранных приоритетов.

Итак, меняются как наполнение, так и управленческие методики, используемые для создания и проведения региональной политики. Многие исследователи говорят о смене парадигм: если раньше активно использовалось селективное государственное вмешательство (например, прямая финансовая помощь проблемным регионам), то теперь стратегия носит *неолиберальный характер*, опираясь, в значительной мере, на дерегулирование и либерализацию рынков, меры со стороны предложения для улучшения навыков и инноваций. В некоторых странах, например в Австрии, альтернативы традиционной региональной политике стали вырабатываться еще в начале восьмидесятых годов в результате растущего осознания того, чтобы государственные инвестиции в регионы с неразвитой инфраструктурой недостаточны для компенсации существенных различий и дефицита частных инвестиций. Причина - в *институциональном и технологическом "склерозе" проблемных регионов*, преодолеть который государственные трансферты не в силах. Поэтому прилагательное

"региональный" в какой-то момент стало ассоциироваться с бессмысленной тратой ресурсов в депрессивные регионы. В результате этого, региональная политика переместилась на уровень ниже, стала носить не внешний по отношению к региону характер, а внутренний. Региональная политика направляется, прежде всего, на поиск и усиление точек роста в каждом регионе. Это не прежний подход с направленностью сверху вниз, а, в большей степени, снизу вверх.

Проблема региональных различий - центральная для традиционной региональной политики, обуславливала и методы региональной политики. Причиной неравенства является наличие городских территорий, стоимость земли, транспортные издержки, объемы рынков потребления и уровень занятости. Поэтому политика была направлена, прежде всего, на минимизацию различий по этим основаниям: транспортные субсидии, обеспечение дешевых цен на землю на территориях с нехваткой рабочей силы и повышение цен на землю в перенаселенных территориях и т.д.

В рамках *новой парадигмы региональной политики* возникли несколько подходов. Один из них - "*Региональная инновационная система*", был реализован в Австрии. Согласно этому подходу, развитие региона зависит от предыдущей траектории инновационного развития региона. Следовательно, региональная политика состоит в построении инфраструктуры знания: то есть способов его создания и каналов его распространения. Ключевой концепцией является теория самообучаемого региона, которая применяется, с различным наполнением, как к высокоразвитым регионам (для поддержки развития), так и к депрессивным регионам (где инфраструктура знания способствует структурным изменениям и развитию конкурентных преимуществ).

Еще один подход к региональной политике - *кластерный* - состоит в поддержке организации и функционирования социальных или деловых сетей в том или ином регионе. Суть подхода - в предоставлении ресурсов сетям взаимосвязанных предприятий, а не отдельным предприятиям. Иными словами, кластерная региональная политика заключается в предоставлении "отношенческих" ресурсов, а не ресурсов самих по себе.

Реализация региональной политики в федеративных государствах представляет собой на порядок более сложную задачу, чем в унитарном государстве. В общем случае появляется еще один равноправный уровень принятия решения, что требует дополнительных согласований, достижения компромиссов и т.д.

2.5. Региональная политика во Франции, ФРГ и Великобритании

При этом региональная политика может как укреплять федерацию (как в случае ФРГ), так и способствовать ее дезинтеграции (Югославия¹).

Несмотря на свое название, региональная политика не может не быть политикой Центра. Только Центр может "взвесить" проблемы различных территорий, определить список проблемных территорий (естественно, при полном учете всех географических особенностей страны). В этих условиях понятно, сколь большой "обузой" являются для Центра равноправие с властями субъектов федерации.

В *федеративных государствах* региональная политика значительно более разнообразна, чем в унитарных. Это объясняется большим разнообразием моделей федерализма в первых. Так в Бельгии реально нет единой общестрановой политики, а в Испании или Италии, идущих "по пути федерализма", региональная политика практически определяется и реализуется на общестрановом уровне.

Для рассмотрения проблемы отличия региональной политики в федеративных и унитарных государствах, проанализируем ситуацию в Германии, Франции и Великобритании.

2.5. Региональная политика во Франции, ФРГ и Великобритании

Ниже приводится анализ региональной политики в трех странах Западной Европы. Все они достаточно репрезентативны и позволяют судить о ситуации с региональной политикой во всей Западной Европе. Кроме того, Франция - это классическая унитарная страна, ФРГ - классическое федеративное государство, а Великобритания занимает промежуточное положение. Анализ осознанно изобилует конкретикой, что позволяет понять, что есть региональная политика в западном понимании. Кроме того, именно указанные детали представляют особый практический интерес для "юной" российской региональной политики. Последняя нуждается в законодательном, институциональном и финансовом оформлении. Многое, для этого, может быть почерпнуто из опыта указанных трёх стран.

¹ Более богатые республики рассматривали перераспределение ресурсов в пользу бедных (в т.ч. Сербии) как "грабеж". Поэтому реализация достаточно масштабной региональной политики способствовала дезинтеграции страны и, в конечном счете, ее развалу. Конечно, региональная политика была не самым весомым фактором, определившим указанные процессы.

Франция

Начало региональной политики во Франции было положено книгой Гравье "Париж и французская пустыня", опубликованной в 1947 году. В книге утверждалось, что чрезмерный рост Парижа стал причиной стагнации остальной Франции. И действительно, если в 1881 году в Париже проживало только 5% населения Франции, то в 1975 году - 19%. Занятость в промышленности возросла с 1880 года по 1936 в Париже на 45%, и упала во всей остальной Франции. Во многом обострение проблемы центр-периферия случилось из-за чрезмерной централизации государства. Искусственное же развитие Парижа по Гравье - угроза развитию Франции как таковой.

Именно для решения проблемы Парижа в 1950 году в рамках Министерства реконструкции и урбанизма создается департамент, ответственный за региональную политику. Во многом это произошло благодаря инициативе министра Клаудио-Пети, который внял идеям Гравье.

Парламент Франции, в свою очередь, выделил строчку в бюджете под региональную политику. В 1950-х проблему Парижа пытались решить с помощью субсидирования фирм, решивших отказаться от размещения в Париже и выбравших местом резиденции другие районы. В 1956 году политика изменилась. Теперь компании должны были получать разрешение на размещение в Париже, а парижские фирмы - разрешение в случае желания расширить свою деятельность в столице.

В 1963 году создается агентство, ответственное за региональную политику. Оно называлось DATAR (*Delegation a l'Amenagement du Territoire et a l'Action Regionale*). Агентство отвечало за региональные аспекты национального экономического планирования. При нем был Специальный фонд для планирования регионального развития, главной целью которого являлось финансирование инфраструктурных проектов, необходимых для успешной реализации региональных программ, финансирование которых не было закреплено в бюджетах других ведомств. Кроме того, DATAR создало сеть информационных офисов вне Франции для стимулирования притока иностранных инвестиций.

Система экономического стимулирования в рамках региональной политики, внедренная еще в 1966 г., намеренно изменяла направления промышленных инвестиций от Парижа в зоны с высокой безработицей и низким доходом; 40% новых рабочих мест, созданных за время осуществления плана, было создано в десяти

2.5. Региональная политика во Франции, ФРГ и Великобритании

западных регионах. В дальнейшем была запущена программа контрактов между национальным и местными правительствами по поддержке городской инфраструктуры. Центральное правительство покрывало одну треть всех расходов.

В результате осуществления региональной политики миграция в Париж была приостановлена. В то же время, попытка DATAR создать два альтернативных полюса притяжения - на севере в Кале-Дюнкерке и на юге в Фосе (около Марселя) были неудачными.

Политика DATAR в ряде случаев подвергалась критике. Так, промышленные субсидии направлялись, прежде всего, крупным фирмам. В отдельные годы пять крупнейших фирм получали 50% процентов всех субсидий.

В девяностые годы в целях региональной политики различались три категории проблемных регионов: *области регионального развития, приоритетные сельские зоны развития, "хрупкие" (fragile) зоны развития*. Наиболее проблемными являются регионы, составляющие первую категорию. Основными инструментами политики является *"гранты региональной политики"* и *"локальная деловая неналоговая концессия для регионального развития"*. Основным инструментом противодействия перегрузки Парижа становится программа "Поддержка децентрализации". Суть программы состоит в компенсации издержек на перенос производственных мощностей, перевод бизнеса из Парижа. Она состоит из двух компонент. Во-первых, грант размером до 25000 франков на каждое рабочее место, созданное в новом месте расположения бизнеса. При этом для малого и среднего бизнеса первая часть программы действует в случае перемещения в любую зону, кроме Парижского региона; для крупных фирм - только в случае перемещения в области регионального развития. Во-вторых, система включает грант каждому сотруднику компании, давшему согласие на перемещение вместе с фирмой. Максимум размера этого гранта - 80 тыс. франков.

В 1999 году во Франции принимается закон "О политике регионального развития". Закон содержит принципиально новый подход к региональной политике: укрепление внутренних факторов экономического роста, дифференцированных в зависимости от региона и основанные на местной инициативе и участии. В дальнейшем региональная политика должна отходить от прямой финансовой поддержки и основываться на грантовом финансировании стратегий и программ, реализуемых местными властями.

Если раньше региональная политика концентрировалась, преимущественно, на уменьшении различий между столицей и провинцией, городскими и сельскими областями, то новый закон воспринял *полицентричный сетевой подход*. Города - "моторы" развития соответствующих областей. Поэтому надо концентрироваться на развитии городов, связей между городами и городами-сателлитами. Кроме того, в законе акцентировался принцип взаимодополняемости и симбиоза между городскими и сельскими районами. В рамках кластерного подхода во Франции был реализован пилотный проект поддержки локальных промышленных сетей.

ФРГ

Как уже отмечалось, международная практика показывает, что наполнение региональной политики в унитарных и федеративных государствах разное. В странах с унитарной формой территориального устройства центры принятия решений в отношении региональной политики концентрируются на национальном уровне управления. В федерациях она проводится и на уровне региона.

Кроме того, у региональной политики в федеративных государствах иное наполнение. Функции центрального правительства в этой сфере сводятся к координации, софинансированию и ограниченному прямому вмешательству. В ФРГ большинство функций экономического развития, включая бюджетно-налоговый механизм, закреплены за землями. Так, последние очень часто используются так называемые *"общие задачи"* (*gemeinschaftsaufgabe*), предлагая финансовые гранты в рамках федеральных правил, критериев выбора победителей и правил доступа к конкурсу.

По конституции ФРГ региональная политика входит в компетенцию земель. *Метод общих задач* возник в 60-е годы, когда недостаток координации в осуществлении региональной политики был осознан как острая проблема. "Общие задачи" используют прозрачные и объективные критерии определения проблемных зон регионального развития и распределения ресурсов. В то же время, общие правила игры, установленные в нормативном акте этого типа, в силу своего единообразия защищают интересы депрессивных регионов и препятствуют межрегиональной конкуренции. В силу этого "общие задачи" подчас становятся объектом критики высокоразвитых, "богатых" земель.

Региональная политика в ФРГ, в отличие от Франции или Италии, связана, скорее, с управлением нормативно-правовым контекстом территориально-дифференцированными политиками

экономического роста, которые осуществляются на региональном уровне.

В тоже время, проведение региональной политики в ФРГ наиболее необходимо. Ведь именно в этой стране есть как наиболее богатые (Гамбург), так и наиболее бедные (Тюрингия) регионы в Европейском Союзе. Особенно остро проблема территориального диспаритета возникла после присоединения восточных земель.

После объединения ФРГ была запущена программа *"Подъем Востока"*, в рамках которой восточные земли получали ежегодно около 6,6 млрд. нем. марок для содействия развитию производства и занятости. Половина этих средств передается непосредственно в распоряжение местных органов власти. Предоставление помощи требует собственного участия (10%) получающей стороны. Немецкие специалисты признают, что, несмотря на недостатки целевых отчислений, они остаются незаменимым инструментом ликвидации экономических диспропорций, существующих в восточногерманских землях.

Региональная политика в отношении новых земель состоит из шести блоков:

1. Налоговый. Включает в себя налоговые льготы и льготную амортизационную политику. Налоговые льготы предоставляются в отношении налога на корпорации в случае приобретения новых активов за исключением автомобилей и самолетов. Размер льготы - до 20% от размера инвестиций.

2. Поддержка в рамках существующих "Общих задач". Опирается на использование механизмов, заложенных в общую задачу "Улучшение региональной экономической структуры". Она предусматривает предоставление грантов коммерческим предприятиям (кроме предприятий угольной, строительной промышленности, энергомашиностроения, сельского хозяйства, торговли и транспорта) в размере до 23% от размера инвестиций в предприятия, расположенные в новых землях.

3. Кредитные программы. Кредитные программы дают возможность как поддержать бизнес-план развития определенных бизнесов в новых землях, так и начать там новое, независимо свое дело.

4. Программы в области охраны окружающей среды. Предоставляют возможность осуществить программы в области внедрения энергосберегающих технологий, очистки воздуха, вторичной переработки отходов. Максимальный размер кредита достигает

2. Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта

2 млн. марок, длительность - до 20 лет, период освобождения от выплаты процентов равнялся 5 годам.

5. Развитие инноваций. Данный блок мер включает в себя программы "развитие инноваций", "инвестиции в человеческий капитал", "поддержка инноваций на аутсорсинге", "развитие инновационных бизнесов" и другие. Этот блок носит наиболее диверсифицированный характер, как по объектам помощи, так и по структуре стимулов, и вследствие этого охватывает практически все необходимые для полноценного развития технологической инфраструктуры элементы: инвестиции в производственные мощности, инвестиции в человеческий капитал, помощь небольшим компаниям, пользующихся инновационными услугами других.

6. Развитие торговли. Оказывает поддержку компаниям, располагающимся в новых землях, на этапе продвижения продукта. Предполагает различные виды финансовой помощи в участии в международных торговых выставках и ярмарках.

В отношении других земель инструментом прямой федеральной политики поддержки в ФРГ является Инвестиционный грант (идентичен мероприятиям второго блока поддержки Восточных земель). Размеры помощи западным землям меньше, механизмы предоставления помощи одинаковы. Общие нетто-трансферты в Восточную Германию только за период 1991-1994 гг. оцениваются, по официальным данным Бундесбанка и Министерства экономики ФРГ, в 500 млрд. нем. марок.

В результате такого масштабного трансферта финансовых ресурсов, около половины которых поступало в распоряжение местных органов власти, не удалось эффективно распределить данные финансовые средства. Одной из причин неэффективности региональной политики развития восточных земель явилась неспособность органов местного самоуправления восточных земель умело распорядиться поступающими ресурсами.

Сравнение компонентов региональной политики ФРГ и Франции приводится на таблице 2.5.1.

Таблица 2.5.1

Компоненты региональной политики во Франции и ФРГ

Страна	Региональные стимулы	Деловая среда	Поддержка инфраструктуры	Региональные стратегии
Франция	Преимущественное использование грантовых механизмов	Продажа земли в областях, приоритетных для региональной политики	Контракты обеспечения государственными услугами	Региональные планы развития, контракты в девяти ключевых областях
ФРГ	Инвестиционные льготы в новых землях		Инвестиции в рамках общих задач в экономическую инфраструктуру	Программы земель. Гранты наименее развитым землям в рамках общих задач для разработки своих стратегий

Великобритания

В 1980-х годах наиболее острой проблемой в Великобритании была проблема различий между севером и югом. Однако, в последнее время, проблемный узел стал менее различимым. Хотя проблема севера и юга продолжает оставаться на повестке дня, диспропорции в уровне безработицы и доходах сильнее между муниципалитетами в одном и том же регионе, чем между регионами. Победа лейбористов на выборах 1997 года привела к существенной регионализации территориальной политики. Приверженность лейбористов принципам децентрализации привела к созданию Парламента Шотландии в мае 1999 года, учреждению Ассамблеи Уэльса, организации девяти агентств регионального развития для Англии. Указанные шаги позволили ряду экспертов утверждать, что страна движется в сторону федерализма.

Обоснование региональной политики незначительно изменилось с 1983 года, когда увидела свет Белая книга "Региональное индустриальное развитие". В дальнейшем основные положения этой книги воспроизводились в 1988 и 1995. Подход состоит в том, что различия имеют не экономическую, а социальную природу, а глав-

ной целью провозглашалось ликвидация региональных различий в занятости населения. Поддержка предоставлялась для стимулирования перераспределения экономической активности и поощрения регионов с устаревающими отраслями промышленности реструктурировать её и открыть предприятия новых отраслей. Нельзя не отметить, что в последние годы приоритет отдается не стимулированию развития кризисных территорий, а достижению устойчивого развития всей территории страны. Правда пока речь идет более о политических декларациях, нежели о конкретных мерах региональной политики (подробнее ниже).

Основным инструментом при проведении региональной политики является так называемая "выборочная региональная поддержка". Как правило, она предоставляется в виде инвестиционного гранта. Нуждающиеся регионы поделены в Великобритании на две категории - регионы развития (наиболее проблемные регионы) и проблемные регионы, для того, что бы помощь использовалась более эффективно. В определении степени проблемности исходят, преимущественно, из различных показателей, связанных с безработицей и занятостью: текущий уровень безработицы, превышение уровня безработицы в данном регионе над средним по стране уровнем, вероятный будущий спрос на труд.

Принятая в 2001 году Белая книга "О предприятиях, технологиях и инновациях" установила повестку дня региональной политики на следующие пятилетие. Белая книга основывалась на принципиально новой стратегии региональной политики. Во-первых, основной посылкой региональной политики, согласно ей, должна стать необходимость обеспечения экономического роста во всех регионах. Во-вторых, стимулирование роста должно генерироваться не сверху, а внутри региона. В-третьих, провозглашалась необходимость замены подхода, основанного на стимулировании (финансовом или налоговом) программами помощи локальным деловым сообществам, границы которых могли не совпадать с границами регионов. В-четвертых, региональная политика должна быть сориентирована на стимулирование высокотехнологического сектора экономики. В соответствие с этим переструктурировалась деятельность региональных агентств развития. Их активность должна быть, прежде всего, направлена на укрепление связей между бизнесом и поставщиками новых разработок, то есть университетами и исследовательскими центрами. Связки "университет - корпорация" должны стать центральным элементом создаваемых региональных кластеров

2.5. Региональная политика во Франции, ФРГ и Великобритании

развития. В качестве основной задачи региональной политики была заявлена цель создания по крайней мере двух таких кластеров в каждом регионе Англии, которые впоследствии получали право подать на конкурс грантов для дальнейшей поддержки. Сравнительно похожие мероприятия предпринимались в рамках региональной политики других регионов Великобритании.

Итак, общей тенденцией региональной политики является её децентрализация. И если в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии регионализация произошла благодаря передаче существенных полномочий администрациям этих регионов, то в отношении Англии децентрализация пошла еще дальше, на уровень английских регионов. В каждом из девяти регионов Правительство учредило Региональные агентства развития, которым предоставили существенные дискреционные бюджеты и расходные полномочия.

Основной задачей агентства является разработка "*Региональных стратегий развития*", которые призваны:

1. Обеспечить региональное экономическое развитие и обновление.
2. Повысить инвестиционный рейтинг региона.
3. Повысить уровень занятости.
4. Обеспечить развитие человеческого капитала в регионах.

Кроме того, еще одной причиной создания агентств было сведение всех линий финансирования региональных программ воедино (т. н. идеология "единого сундука"). Агентства, таким образом, становились менеджерами этих "сундуков".

Для надзора за деятельностью агентств развития Правительство предложило создавать местные выборные ассамблеи. Так как в основе английской децентрализации лежал принцип "деволюция по требованию". Согласно этому принципу, деволюция (в форме создания ассамблей) применялась не во всех регионах, а лишь в тех, население которых выразило желание создать такие ассамблеи.

Согласно "Правительственному подходу к развитию наций и регионов в Великобритании", такой институциональный порядок позволит "максимизировать" эффективность и результативность региональной политики с помощью:

- привлечения локальных экспертов к выработке политики, включения в процесс заинтересованных лиц из местных сообществ;

- учреждение представительных институтов власти, которые позволяют сориентировать региональную политику таким образом, чтобы максимально учитывать предпочтения граждан в отношении тех или иных "общественных товаров".

2.6. Региональная политика в России (анализ современного состояния)

Была ли в России региональная политика?

В России же, как ни досадно, почти не бывало, и до сих пор нет, описанной выше "откровенной" региональной политики. Правда, при советской власти существовали вполне "классические" для этой темы формулировки правительства и партии: и насчёт "сдвига на Восток", и программ подъёма Нечерноземья и Черноземья. Однако это была сугубо хозяйственная политика по оптимизации производительных сил, а не общества. В основном в условиях унитаризма разнообразие страны гнуло через колено, разногласия подавляли насильем. Теперь всё это выплеснулось на поверхность. Нужно "инвентаризовать" эти противоречия, разобраться в их причинах, искать пути преодоления. Однако начинать надо с того, чтобы в принципе и наотрез отказаться от прошлой практики борьбы с разнообразием страны и перейти к использованию этого разнообразия.

При организации и реализации региональной политики в России наблюдаются особые трудности, которые должны быть упомянуты и учтены:

1. Громадные контрасты, накопленные за прошлое время, сосуществование постиндустриального общества (две столицы) и позднефеодального (Чечня, Тыва, ...). Контрасты во всём - и в расселении, и в экономике, и в менталитете. Всё это есть и во многих других странах, но у нас особенно широко распространено и, главное, по всем линиям.

2. Отсутствие навыков улаживания противоречий, всё бы им ломать через колено. Хуже того, нет понимания того, что государство уже мало чем владеет, что нельзя работать как Госплан, что нужно не дирижирование, а координация. Не следует сразу отвергать все инициативы регионов и муниципалитетов. Некоторые из них заслуживают "трансляции" на федеральный уровень, анализа, осознания и использования.

3. Низкая плотность населения, которое к тому же сокращается (и будет сокращаться). Надо развивать инфраструктуру, компенсируя этим спад в "заселенности", нужно перестраивать всю идеологию развития с экстенсивного пути на интенсивный. Нужно учиться не только осваивать, но и "держать" территорию "малыми силами".

И поныне, региональная политика, в ее западном понимании, изложенном выше, в РФ отсутствует, однако это не позволяет говорить о том, что она вовсе не существует. Скорее можно говорить о существовании отдельных элементов "нормальной" региональной политики, часто не только не увязанных в систему, но и противоречащих друг другу.

Ни среди политиков, ни среди чиновников, ни, даже, среди специалистов нет единого мнения о том, что считать региональной политикой. При этом само словосочетание довольно широко используется в официальных документах и научных публикациях. Преобладает расширительное трактование региональной политики, когда к ней относят весь комплекс отношений Центра, регионов и местных органов власти, политику отдельных регионов и т.д. При этом почти все эти направления оказываются "приписаны" к уже оформившимся направлениям деятельности государства, а сама региональная политика оказывается без своего собственного "предмета".

Именно поэтому логично рассматривать региональную политику как широко, так и в более узких рамках, но, в обоих случаях, оставлять за ней лишь те направления деятельности государства, в рамках которых оно открыто декларирует приоритет территориальных (пространственных) /территориальных целей.

В условиях РФ логично говорить о двух региональных политиках - широкой и узкой (западного типа). К широкой региональной политике следует отнести все шаги государства по регулированию регионального развития, в т.ч. и поддерживающие статус-кво. К узкой региональной политике - лишь ее инвесториентированные меры. Усилия государства должны быть ориентированы на развитие избранных территорий, а не на "замораживание" сложившейся ситуации¹. Этот подход доминирует и в мире.

¹ Именно поэтому трансферты и не относятся к сфере региональной политики.

Огромный размах¹ региональных социально-экономических диспропорций (как между субъектами, так и внутри их), и его увеличение, недостаточная инвестиционная активность в кризисных регионах и ареалах - очевидные свидетельства необходимости для страны выравнивающей региональной политики. При этом речь не идет о выделении дополнительных средств. Необходимо установить четкие правила перераспределения уже затрачиваемых средств, обеспечить их поступление в кризисные регионы. Альтернатива - дальнейший рост региональных диспропорций и угроза социально-экономическому, а затем и политическому единству страны.

Отсутствие системности в российской региональной политике во многом связано с отсутствием в стране стратегии регионального развития. Документы, на базе которых она могла бы разрабатываться, были написаны в середине 90-х годов, но дальше дело не пошло. Сейчас, в рамках РАН, предпринимаются попытки разработать такую стратегию, но говорить о результатах рано. На сегодня государство не знает, ни чего оно ждет от большинства регионов/центров, ни что оно готово предоставить для их развития.

Федеральные власти более склонны к решению, в рамках региональной политики, проблем внутривнутриполитических, нежели социально-экономических, при этом проблем тактических, а не стратегических. Одновременно сама региональная политика явно относится к третьестепенным направлениям деятельности государства, причём внимание к ней продолжает слабеть. Яркий показатель этого - ликвидация Министерства по делам федерации в 2002 году. Упор на решение внутривнутриполитических задач во многом предопределил и географию региональной политики.

Анализ бюджетов страны за 2002 и 2003 гг. последние несколько лет показал следующее:

- Основными инструментами региональной политики являются фонды финансовой поддержки субъектов РФ и регионального развития. Их масштабы возрастают (соответственно, со 147 до 173 млрд. рублей - здесь и далее речь идет о планируемых расходах бюджета), но доля в расходной части бюджета падает (с 9,9 до 8,5%). Независимо от указанных фондов, значительную помощь получают и ЗАТО (14 млрд. рублей в 2003 г.).

- Основные затраты на региональную политику, в ее широком понимании, идут по статье "Дотации на выравнивание уровней

¹ Регионы и ареалы по основным социально-экономическим показателям отличаются на порядок. Разрыв намного больше, чем в зарубежных странах Европы, не говоря уже о США.

2.6. Региональная политика в России (анализ современного состояния)

бюджетной обеспеченности" (оба года - 82% от указанных выше суммарных затрат). Основной плюс данного инструмента - распределение по заранее оговоренной формуле, что "выгодно" реально кризисным регионам. Серьезный недостаток - большая часть средств идет не на развитие, а на оплату текущих расходов. Любопытно, что в развитых странах указанные расходы (весьма значимые) не проходят по статье "региональная политика".

Средства Фонда регионального развития ориентированы уже прямо на социально-экономическое развитие. Но его масштабы незначительны, хотя его доля в суммарных расходах на региональную политику и возрастает (до 12,7% в 2003 г.). Его более подробный анализ показывает, что Центр более склонен давать деньги относительно сильным и развитым регионам, а отнюдь не самым кризисным. Даже помощь последним во многом определяется около-политическими факторами. В числе основных получателей средств Фонда, в 2002 г. был Татарстан (свыше 70% всех средств), а в 2003 г. - Татарстан и Башкирия (почти 75%). При этом лишь немногим более 10% пришлось на программу выравнивания уровней социально-экономического развития регионов, охватывающую несколько десятков регионов. И даже в распределении средств из последней, наблюдаются "следы" лоббизма регионов. Распределение средств по территории не совсем совпадает с географией кризиса.

В бюджете страны есть еще несколько статей, которые, полностью или частично логично отнести к региональной политике. Например, субсидии и субвенции на поддержание дорожного хозяйства. Основные получатели - логично провести по статье региональная политика, Москва и Санкт-Петербург, Татарстан и Башкортостан, Кемеровская и Орловская области. Столица, вместо того чтобы платить за свой статус, получает за него федеральные деньги. И в других местах получателями федеральных средств значатся наиболее благополучные регионы и центры. Любопытно, но на Западе такую политику поддержки районов-лидеров могут себе позволить, как уже отмечалось, лишь высокоразвитые и гомогенные Дания и Нидерланды. Остальные сконцентрировались на стимулировании развития кризисных территорий. Опыт России показывает, что там, где в распределении средств на региональную политику нет автоматизма/формулы, средства получают самые сильные территории, обладающие наибольшим лоббистским потенциалом.

Одна из причин слабости региональной политики в РФ является отсутствие адекватной институциональной структуры,

особенно в рамках исполнительной власти. Администрация Президента региональной проблематикой интересуется, прежде всего, с политической точки зрения. Реальная региональная политика ее не интересует, она находится в сфере ответственности Правительства. В последнем она ныне полностью контролируется малоуправляемым, из-за своих размеров, Министерством экономического развития и торговли. Но в его рамках она не относится к приоритетам Министерства. Ликвидация, несколько лет назад, Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики (ранее называвшееся и Министерством региональной политики) очевидно ослабило региональную политику в стране, почти лишило ее перспектив развития. Возник монополист, никак не заинтересованный в развитии региональной политики, особенно выравнивающей. Последняя ориентирована на достижение социальных целей, а МЭРТ, как логично ожидать, стремится к росту экономической эффективности. Понятна невозможность достижения обеих разнонаправленных целей в рамках региональной политики, осуществляемой одним ведомством.

Еще один барьер на пути становления российской региональной политики - Министерство финансов. Его позиция однозначна: "для региональной политики в стране нет бюджетных денег". При этом, почему-то, Минфин определяет приоритеты развития страны, самостоятельно решив, что выравнивающая региональная политика к ним не относится. Понятна ограниченность бюджета, но не ясно, почему Министерство финансов должно решать вопрос о приоритетах деятельности государства.

Органы законодательной власти, особенно Дума, уделяют региональной политике значительно больше внимания. В обеих палатах есть комитеты, "курирующие" федеративные отношения и региональную политику. Именно думский комитет и инициировал оба законопроекта по региональной политике ("постановочный" и касающийся развития депрессивных территорий), которые прошли ныне 2-е чтение (хотя вероятность их принятия, учитывая оппозицию исполнительной власти, невелика). Указ Президента, принятый в середине 90-х, включает в себя благие пожелания, касающиеся всех направлений социально-экономического развития страны, и вряд ли может рассматриваться в качестве внятного нормативного акта в области региональной политики. Таким образом, если исключить ежегодные законы о бюджете, у региональной политики пока нет собственной законодательной базы. При этом уже несколько субъектов Федерации такие законы имеют,

2.6. Региональная политика в России (анализ современного состояния)

другие приступили в их разработке (даже относительно благополучная и "единообразная" Московская область).

Объем средств, которые можно смело "провести" по статье "узкая" региональная политика, невелик. Это деньги, проходящие по статье "Расходы из Фонда регионального развития" (в 2002 году - около 18 млрд. рублей). Еще несколько миллиардов можно найти по другим разделам (субсидии отдельным регионам и центрам). Расходы явно не соответствует остроте региональных проблем в стране. В то же время порядка 15% бюджета прямо распределяется между регионами и их можно отнести к широкой региональной политике. Отсюда возникает задача "перевода" больших средств для реализации узкой региональной политики, значительно больше ориентированной на развитие кризисных территорий за счет привлечения инвестиций (но для решения социально-политических задач).

Новая стратегия регионального развития для России

Очевидная неудовлетворительность сложившейся ситуации, требует, в качестве первого шага, разработки новой стратегии регионального развития для РФ (хотя есть сомнения в существовании старой). Необходимо указать на следующие принципы, на которых должна базироваться указанная стратегия:

- 1. Комплексность:** цель - общество в целом, а не только хозяйство;
- 2. Централизованность:** от имени федерации, а не сумма "политик" районов, как иногда думают;
- 3. Долговременность:** не бояться расчёта на много лет, потому что территориальная структура очень инерционна;
- 4. Сопряжённость с общей стратегией государства:** встроены в остальные крупные программы, соответствие задачам, например, внешней и оборонной политики;
- 5. Координация, а не дирижирование:** государство уже не владеет экономикой, оно служит обществу, а не общество ему. Отсюда принцип софинансирования, косвенные рычаги управления, они могут быть мощными, но ими надо владеть, учиться их применять.

Дальнейшие шаги

Необходимы конкретные предложения по изменению существующего положения, прежде всего в отношении институтов, финансирования и новых законов. Например, воссоздать министерство по региональной политике, отдать ему финансирование в

2. Региональная политика: анализ отечественного и зарубежного опыта

размере примерно 5% бюджета, взяв для этого деньги из фондов помощи районам. Провести федеральные законы об обусловленной помощи регионам, о совместных федерально-региональных программах, о депрессивных регионах, да и о самой региональной политике (в соответствующем комитете Государственной Думы уже 4 года работают над этим. Отдельная проблема, требующая решительного государственного вмешательства, - постановка региональной статистики. Она в плачевном состоянии, мы не знаем территорию страны, в которой живём, но пытаемся ею управлять без такого знания.

Как уже отмечалось выше, хорошо бы собрать *инициативы мест* - нет ли подобных наработок, созданных в самих регионах. Восстановленное министерство могло бы стать рупором "голосов с мест".

Необходимо совершенствование федерализма как способа *саморегуляции территориального развития*. Судя по опыту таких стран, как США, федерализм способен решать многие региональные проблемы как бы автоматически.

Перспективная форма региональной политики - кооперация с региональными и местными властями на базе долевого участия в финансировании, а также в проведении соответствующих мероприятий. Другая форма - распределение федеральной помощи в развитии регионов и мест на базе открытого конкурса перспективных бизнес-планов такого развития, где критериями могли бы служить задачи федеральной региональной политики.

Глава 3

Построение типологии регионов

В данной главе мы предпримем попытку реализовать первый этап подхода, который провозглашен в двух первых главах. Напомним: мы хотим адаптировать региональную политику к разнообразию регионов. Но чтобы не абсолютизировать это разнообразие, мы будем исходить из предположения, что оно может быть описано некоторым набором типов регионов. Каждый тип объединяет регионы, не слишком различающиеся с точки зрения общего разнообразия. Поэтому к ним может применяться общая политика, приписываемая данному типу регионов. В этой главе описывается построение типологии, для которой в следующей главе будут даны примеры основ региональных политик для каждого из типов.

Еще раз подчеркнем статус нашей работы. Построенная типология не является окончательным на все времена вердиктом. Это лишь иллюстрация нашего подхода к конструированию региональной политики. Здесь важен не столько конкретный метод построения типологии, сколько сам факт такого построения и адаптации политик к типологии. Работ по построению различных типологий регионов, преследующих всевозможные теоретические и практические цели, множество. Наш труд в части, касающейся данной главы, - лишь один из многих в данном ряду.

3.1. Методология построения типологии

Существует два различных подхода к построению типологий (классификаций). Первый из них предназначается для построения *искусственных* классификаций. В этом случае исследователь фактически накладывает на эмпирическое разнообразие наблюдаемых объектов заранее заданную теоретическую рамку. Например, в социологическом исследовании он классифицирует респондентов по полу, возрасту и образованию; или в сравнительном исследовании стран он сам делит их на развитые, развивающиеся и т.п. При этом заранее известно число классов. Основная задача состоит в том, чтобы сформулировать критерии отнесения объектов к каждому из классов.

Частный, но важный, пример искусственной классификации, который будет использоваться ниже - *классификация с "учителем"*. В этом случае классифицируемые объекты описаны некоторым числом характеристик (например - регионы описаны набором характе-

ристик их социально-экономического развития). Кроме того, заданы классы некоторыми эталонными объектами, про которые исследователь имеет основание утверждать, что они наверняка принадлежат заданным им классам. Эти эталонные объекты и рассматриваются в качестве "учителей". Прочие объекты относятся каждый к одному из классов в соответствие с некоторым заданным исследователем формальным критерием. Например, объект относится к тому классу, до которого минимально расстояние от данного объекта до центра тяжести всех объектов, уже отнесенных к данному классу.

Второй поход к построению типологий часто называют "построение *естественных* классификаций". В этом случае исходным материалом служит описание классифицируемых объектов некоторым набором характеристик. Исследователь предполагает, что объекты, представляющие собой точки в пространстве этих характеристик, могут образовывать некоторые сгустки (как галактики на звездном небе, рассматриваемом в мощный телескоп). Число этих сгустков и их характер заранее не известны. Задача исследователя - выделить их и разобраться в их смысле.

Заметим сразу, что приписывание смысла выделенным сгусткам-типам - самая тонкая проблема. Ведь можно столкнуться с ситуацией, когда обнаруженный сгусток - простая статистическая флуктуация, и наши усилия, затрачиваемые на интерпретацию типа, совершенно напрасны. Это только один из недостатков второго подхода. Есть свои дефекты и у первого. Например, искусственно наложенная на реальную жизнь априорная концепция исследователя может быть ложной. Поэтому нередко исследователи применяют методологии, в том или ином виде совмещающие черты обоих перечисленных выше подходов. Именно такое совмещение применено и в нашей работе.

Наш подход включал следующие этапы.

1. Формирование базы данных исходных характеристики регионов. Объектами хранения в этой базе были регионы (субъекты федерации), числовые (в широком смысле этого слова) характеристики регионов, значения каждого региона по каждой характеристике (включая пропуск данных). Список регионов задавался Конституцией. Характеристики брались главным образом из официальной статистики, предоставляемой Госкомстатом. Помимо этого, использовались переменные, которые были получены нами в результате специальных процедур анализа различных исходных данных (см. ниже). Наконец, использовались характеристики, построенные

3.1. Методология построения типологии

другими исследователями¹. В результате общее число характеристик в базе данных превысило 230.

Мы полагали, что непосредственное построение естественных классификаций на всей совокупности собранных данных может привести к получению артефактов и/или затруднит интерпретацию полученных классов.

2. Построение концептов будущих индикаторов. Исходя из концепции нашей работы, мы построили экспертным путем некоторые концепты (вербальные описания) переменных, которыми мы считали полезным описывать регионы. При этом мы исходили из того, что разнообразие регионов имеет две главные ипостаси. Первая - разнообразие "стартовых" условий (природно-географических, культурно-исторических, социально-экономических). Вторая - результаты социально-экономической деятельности регионов. Этим двум крупным концептам должны были соответствовать некоторые переменные. Это могли быть либо переменные, которые мы строили по различным методикам на основе собранных статистических данных, либо отдельные характеристики, уже имеющиеся в базе данных. Некоторые переменные могли соответствовать одновременно двум указанным концептам. Эти переменные мы будем в дальнейшем именовать индикаторами. Подбор индикаторов осуществлялся одновременно таким образом, чтобы охватывать различные свойства регионов. К ним относились:

1. ресурсы
2. люди
3. хозяйство
4. финансы

3. Подбор индикаторов и связанных с ними характеристик.

Как уже упоминалось, индикатором могла оказаться уже существующая характеристика. В другом случае индикатор должен был строиться по набору характеристик. В этом случае нужно было подбирать характеристики, релевантные искомому индикатору. Этот отбор проходил экспертным образом посредством итерационных процедур, близких широко известному методу Дельфи. В качестве экспертов выступали регионалисты - участники проекта.

¹ Авторы признательны С.А.Айвазяну, В.А.Мау и другим коллегам за любезно предоставленные ими данные.

3. Постороение типологии регионов

Рассмотрим каждую из перечисленных выше групп индикаторов отдельно.

I. Отметим, что **“Ресурсы”** имеют несколько ипостасей: географическое расположение, освоенность территории, инфраструктура коммуникаций, полезные ископаемые, людские ресурсы. Мы посчи-тали важным представить ресурсы индикаторами, которые отражали бы:

- **Ресурсы полезных ископаемых с учетом возможностей их использования** (“Ресурсные запасы”). Его мы конструировали на основе расчетного ресурсного индекса из исследования “Пред-принимательский климат регионов России” (Шувалов и другие, 1996 год, Лаборатория регионального анализа и политической географии МГУ и Экспертным институт), данных из Бюллетеня Министерства природных ресурсов “Природные ресурсы РФ”, 1998 о величине потенциальной ценности разведанных и оценённых запасов основных полезных ископаемых (6 градаций на логариф-мической шкале стоимости) и о долевом распределении запасов нефти, природного газа, угля и золота в регионах РФ.

- Сложность географического положения регионов для про-живания людей, которые отражает коэффициент удорожания услов-ной единицы бюджетных услуг, предложенный Лавровым (у нас - “Индикатор жесткости условий”).

- Инфраструктуру коммуникаций, основанную на данных о плотности железных дорог, автомобильных дорог с твердым покры-тием и о телефонизации в сёлах и в городах.

II. Тема **“Люди”** разрабатывалась по нескольким направлениям:

- **Социальные язвы** (патология) - индикатор, основанный на показателях о младенческой смертности, о суммарном числе убийств и числе умышленных причинений тяжкого вреда, об уровне безработицы и заболеваемости населения (число больных с диагнозом, установленным впервые).

- Благополучие (ряд показателей о доходах, прожиточный минимум, средние цены на рынке жилья). Наряду с построенным на-ми индикатором “Благополучие” для дальнейшего использования был взят синтетический индекс “Уровень жизни” из статьи “Эмпи-рический анализ синтетических категорий качества жизни населения”, С.А. Айвазян, Экономика и математические методы, 2003 год, том 39, №3, с. 19-53.

3.1. Методология построения типологии

- **Здоровье** (продолжительность жизни, заболеваемость населения, количество врачей).

- **Культурные особенности** - сведено в индикатор "Патриархальность" по большому числу разных показателей, таких, например, как этническая мозаичность, распределение людей между городом и деревней, доля русских, соотношение браков и разводов и другие.

III. Тема "**Хозяйство**" (экономика) рассматривается в нескольких аспектах:

- **Специализация регионов** - по данным об отраслевой структуре производства промышленной продукции. Нами для этого предложено два индикатора: "Близость специализации к РФ" (близость пропорций в отраслевой структуре ВРП к пропорциям для РФ в целом) и "Степень специализации" (сколь круто растет вклад в ВРП при суммировании продукции разных отраслей - от мало и средне развитых отраслей к сильно развитым отраслям данного региона).

- Экономический потенциал региона. Его мы строили, используя следующие показатели:

1. Стоимость основных фондов (млн. руб. на душу населения).
2. Ввод в действие жилых домов (кв. м на душу населения).
3. Валовой региональный продукт на душу населения.
4. Инвестиции в основной капитал в пересчете на душу населения.
5. Доля экспорта (вне СНГ) в ВРП.
6. Доля экспорта (в страны СНГ) в ВРП.

IV. По теме "**Финансы**" после долгих дискуссий были предложены к разработке два индикатора: "Зависимость региональных бюджетов от федерального" и "Активность внешние экономические связи". Для первого из них исходно брались четыре показателя федеральных поступлений в региональный бюджет (ФФРП, Фонды софинансирования социальных расходов и компенсаций плюс дотации на возмещение расходов по содержанию объектов ЖКХ и социальной сферы) и доходы. Затем определялись три расчетных показателя:

- суммарная величина "вливания" (сумма 4-х поступлений) в процентах к доходу;
- та же величина в пересчете на душу населения;

3. Посторонние типологии регионов

• "чистый" доход (без величины "вливания") на душу населения.

Индикатор "Активность ВЭС" строился исходя из данных объема иностранных инвестиций (средневзвешенное значение за 1998-2001 годы) в процентах к ВРП (доллары пересчитывались в рубли в отношении 30:1) и на данных экспорта в страны дальнего и (отдельно) ближнего зарубежья.

Теперь сведем введенные нами индикаторы в одну таблицу.

Таблица 3.1.1
Индикаторы для построения типологии регионов

№ п/п	Код	Индикатор	Тема	Источник	Метод
1	t (B1)	Ресурсные запасы	Ресурсы	Шувалов+ ИНДЕМ	Специальный
2	E2	Жесткость условий	Ресурсы	Лавров	Специальный
3	t(I-4)	Инфраструктура	Ресурсы	ИНДЕМ	Латентный
4	t(II-1)	Социальные язвы	Люди	ИНДЕМ	Латентный
5	t(II-2)	Благосостояние	Люди	ИНДЕМ	Латентный
6	F	Уровень жизни*	Люди	Айвазян	Факторный
7	t(II-3)	Здоровье	Люди	ИНДЕМ	Латентный
8	Pat	Патриархальность	Люди	ИНДЕМ	Факторный
9	IC-01	Близость специализации к РФ	Хозяйство	ИНДЕМ	Специальный
10	IPS	Степень специализации	Хозяйство	ИНДЕМ	Специальный
11	t(III-3)	Экономический потенциал*	Хозяйство	ИНДЕМ	Латентный
12	t(IV-1)	Зависимость ФБ от РБ*	Финансы	ИНДЕМ	Латентный
13	t(IV-2)	Активность ВЭС	Финансы	ИНДЕМ	Латентный

* Отсутствуют данные по автономным округам

3.1. Методология построения типологии

Необходимо пояснить последний столбец этой таблицы. Определение метода здесь дано крайне условно: (1) *специальный* - частный подход к построению индикатора и, вообще говоря, не переносимый на другие случаи; (2) *факторный* - традиционный подход, основанный на выявлении "главного" направления в пространстве показателей методами факторного анализа или главных компонент; (3) *латентный* - экспертно-статистический метод, разработанный в ИНДЕМе, о котором речь пойдет подробнее ниже. Отметим, что методы построения индикаторов специализации представлены ниже в параграфе "Отраслевая структура".

В заключении отметим, что характеристики базы данных тем самым делились на две группы. К первой относились те, которые использовались для построения индикаторов. Во вторую вошли все остальные; они использовались для описания и интерпретации полученных классов нашей типологии.

4. Понижение размерности пространства индикаторов. Индикаторы, в общих чертах описанные выше, могли коррелировать между собой, измерялись в различных шкалах, могли содержать навешенные методами построения шумы. Чтобы элиминировать эти эффекты, классификацию регионов предполагалось строить не в пространстве индикаторов, а в пространстве меньшей размерности - *пространстве* факторов. Оно получалось в результате применения метода главных компонент к матрице данных, образованной значениями индикаторов для всех регионов. Тем самым получалось описание регионов факторными весами в пространстве главных компонент. Ниже оно называется *пространство факторов*.

5. Построение типологии. На этом этапе к описанию регионов в пространстве факторов применялись методы автоматической классификации. Результат этого применения и образовывал искомую типологию.

6. Изучение построенной типологии. Заключительный этап любой подобной работы - интерпретация полученных формальными методами результатов. Для этого, как указывалось выше, использовались характеристики, не вошедшие в группу тех, с помощью которых строились индикаторы. Конечно, полученные классы описывались своими средними (центроидами) в пространстве факторов и в пространстве индикаторов.

3.2. Построение латентных индикаторов

Подход к построению латентных индикаторов лучше всего проиллюстрировать на примере построения индикатора "Активность ВЭС". Назовем основные этапы подхода:

- выработка концепции индикатора, его смыслового содержания;
- подготовка показателей (прямых или расчетных, выбор нормировок), по которым будет вычисляться индикатор;
- проведение специальной экспертизы, определяющей значимость (важность) каждого показателя для формируемого индикатора и группы лидеров и аутсайдеров (два-три региона в группе, исключая "особые" случаи, например, Москву, Тюменскую область);
- выбор двух "опорных" регионов (один лидер и один аутсайдер) и вычисление значений как самого индикатора, так и величины, характеризующий "качество" расчета.

Этап (1). При начальном обсуждении имеется идея некой латентной оси (фактора), на которой регионы можно выстроить в упорядоченный ряд. Точнее, некая неопределенная идея, например, "открытость экономики", "функционирование внешних экономических связей (ВЭС)". Одновременно обсуждается проблема статистических данных, которые могли бы обеспечить эту "идею" реальной информацией. В результате анализа имеющихся показателей мы вынужденно приходим к выводу, что фактически можно воспользоваться лишь данными об иностранных инвестициях и об экспорте в дальнее и, отдельно, ближнее зарубежье (СНГ). Показатели импорта были отвергнуты из-за того, что они часто "наследуют" промышленные связи советского времени, а не ситуацию сегодняшнего дня. Наконец, было решено, что надо брать по инвестициям данные, усредненные за несколько лет, поскольку крупные инвестиции не могут быть равномерными от года к году. Для нормировок, то есть приведения показателей к сопоставимым данным для крупных и мелких регионов был выбран ВРП. В итоге идея обрела более подходящее содержание: индикатор "Активность ВЭС".

Этап (2). Подготовка данных начинается с их элементарного анализа. В нашем случае исходными показателями были инвестиции (прямые, портфельные, прочие и их суммарная величина, всего, в 1000 долларов), показатели экспорта в страны СНГ и "вне СНГ" (дальнее зарубежье) в миллионах долларов. Дополнительно брался ВРП в миллионах рублей. Поскольку ВРП в опубликованных дан-

3.2. Построение латентных индикаторов

ных Госкомстата имеется лишь за 2000 год, то за этот же год брались показатели по экспорту, а инвестиции (суммарно, показатель всего) было решено взять за четыре года: 1998, 1999, 2000 и 2001 с весами 1/9, 2/9, 1/3 и 1/3 соответственно. Доллары пересчитывались в рубли в отношении 1:30 и вычислялись три расчетных показателя: **INcp** - средневзвешенная величина всех иностранных инвестиций за 4 года, **%ДЭ** - экспорт вне СНГ и **%БЭ** - экспорт со странами СНГ (все в процентах к ВРП).

Этап (3). В экспертизе предлагалось следующее. По показателям из Табл. 3.1.1 мы собираемся сконструировать индикатор "Активность внешних экономических связей". Для этого сначала экспертам предлагалось в десятибалльной шкале оценить значимость (важность) каждого показателя для формируемого индикатора и проставить оценки в соответствующий столбец таблицы. Результаты такой оценки для одного эксперта приведены в следующей таблице.

Таблица. 3.2.1.

Экспертная таблица для построения индикатора "Активность ВЭС" (здесь: с результатами экспертизы)

Код	Содержание показателя	Значимость
INcp	Средний объем всех иностранных инвестиций за 1998-2001 годы (в пропорции 1:2:3:4, позднее - важнее) в %-х к ВРП, 1\$ =30 рублей	8
%ДЭ	Экспорт вне СНГ- в %-х к ВРП, из расчета 1\$ =30 рублей	8
%БЭ	Экспорт со странами СНГ- в %-х к ВРП, из расчета 1\$ =30 рублей	4

Вслед за этим из сокращенного списка регионов (изымались Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ингушетия и автономии) предлагалось выбрать два-три региона с наиболее высокими значениями индекса "Активность ВЭС" и два-три региона - с максимально низкими значениями этого индекса с точки зрения субъективных представлений каждого эксперта. Выбранные регионы заносились в другую таблицу, пример которой представлен ниже.

Таблица 3.2.2

Группы регионов с наиболее высокими и наиболее низкими значениями индикатора (пример) с результатами экспертизы.

(Высокие значения индикатора - это высокая степень его выраженности в соответствии со смысловым содержанием индикатора)

Список регионов	Выбор регионов с “крайними” значениями индекса		
	№	Высокие значения индекса	Низкие значения индекса
	1	Самарская область	Карачаево-Черкесская республика
	2	Мурманская область	Пензенская область
	3	Оренбургская область	Мордовская республика

Этап (4). Очень важной составляющей работы на этом этапе является выбор опорных регионов (в нижеследующей таблицы они выделены жирным курсивом). Для этого тщательно сравниваются все регионы, попавшие в экспертные группы лидеров и аутсайдеров.

Таблица 3.2.3

Пример выбора опорных регионов по совокупным экспертным данным и значениям характеристик

“Экспертные” регионы	Код показателя		
	И _{ср}	%ДЭ	%БЭ
Лидеры			
<i>Самарская область</i>	4,24	62,4	5,3
Ханты-Мансийский АО	0,81	22,5	0,1
Ямало-Ненецкий АО	1,73	133,8	0,6
Мурманская область	1,19	30,2	0,2
Оренбургская область	2,75	44,7	3,7
Приморский край	3,78	27,5	0,2
Аутсайдеры			
Калмыкия	0,00	60,8	5,7
<i>Пензенская область</i>	0,16	4,4	1,5
Тамбовская область	1,24	2,6	1,2
Карачаево-Черкесская Р.	0,19	1,0	1,7
Мордовская Р.	1,11	1,1	1,3
Калужская область	10,50	6,9	2,9

Рассмотрим внимательно эту таблицу. Среди лидеров “лучшие” значения по двум показателям из трех имеет Самарская область, однако по весьма важному показателю (экспорт в дальнее зарубежье -

3.2. Построение латентных индикаторов

8 баллов по значимости) она отстает от Ямало-Ненецкого АО. Понимая, что этот регион слишком "экстравагантен", чтобы хорошо определять скрытое (латентное) направление индикатора и то, что он входит в состав Тюменской области, представляющей некую особую точку в пространстве регионов, мы вполне можем из числа названных лидеров выбрать *Самарскую область* в качестве *опорного* региона.

Несколько сложнее обстоит дело с выбором опорной точки из аутсайдеров. Правда, Калмыкию и Калужскую область можно отбросить сразу, первую - по признаку %ДЭ (неестественно высокое значение), а вторую - по весьма значительному проценту инвестиций. При определенных обстоятельствах следовало бы взять, конечно, Карачаево-Черкесскую республику, но лучше выбрать не самую "крайнюю" точку, а нечто среднее среди всей группы аутсайдеров. Это и определило выбор Пензенской области в качестве опорной точки.

Смысл дальнейшей математической процедуры нам удобно объяснить сначала на качественном уровне. Представим себе, что имеется всего два первых показателя (для наглядного объяснения важно, что они имеют одинаковую значимость и все регионы можно поместить на плоскость). Для этого мы их сначала стандартизируем, то есть выбираем подходящее начало шкалы и масштаб (для каждого показателя - свои). Обычный путь состоит в вычитании среднего значения и деления результата на среднее квадратичное отклонение. Со средним значением вполне легко согласиться, поскольку наш метод, вообще говоря, не зависит от выбора нуля, однако со стандартным отклонением дело усложнено из-за того, что большие выбросы (Москва или другой специфический регион) могут сделать масштабирование неконструктивным. Из-за этого в качестве масштаба предлагается выбрать робастную оценку разброса - межквартильный размах с коэффициентом 0,741 (для нормального распределения получается несмещенная оценка стандартного отклонения).

И еще один важный момент: при обсуждении показателей всегда анализируется их персональное влияние на разрабатываемый индикатор. Оно может быть положительным, то есть с ростом значений (при сохранении значений всех остальных показателей) мы движемся по латентной оси индикатора от "худшего" к "лучшему", но оно может быть и отрицательным (движение от "лучшего" к "худшему"). Кроме этого влияние может быть "зональным": в одном диапазоне (или нескольких) - положительное, а в другом (или других) - отрицательное. В этом случае показатель

3. Постороение типологии регионов

или отбрасывается, или перестраивается в показатель с монотонным влиянием на индикатор. Это означает, что исходным характеристикам должны присваиваться знаки (плюс или минус), в зависимости от их положительного или отрицательного вклада в конструируемый индикатор.

При стандартизации мы меняем знак у всех характеристик, которым по указанным выше причинам был присвоен знак "минус", и получаем новые инвариантные к масштабу и сдвигу "координаты" для регионов. Покажем их на рисунке.



Рисунок 3.2.1. Расположение регионов (без 4-х) в стандартизированной плоскости (пример)

Через опорные регионы проведена прямая линия. На эту прямую (реально, а не в примере, на прямую в трехмерном пространстве) проецируются все регионы. Значения индикатора определяются как расстояние (со знаком) от опорного региона-аутсайдера до проекции конкретного региона в направлении опорного региона-лидера (расстояние между ними принимается за единицу). Здесь важно подчеркнуть, что любой способ взвешивания показателей для вычисления "индикатора" (факторный подход, экспертное назначение "весов", методы минимизации целевого функционала и т.п.) сводится к выбору направления, на которое в дальнейшем производится проецирование данных. Так вот, в нашем подходе направление определяется двумя *опорными* регионами, а *экспертные* веса учитываются лишь в расчете расстояний между точками и, тем самым, в выборе направления проецирования, а не направления, на которое проецируют. Нам кажется, что выявление

3.2. Построение латентных индикаторов

двух узких групп (лидеров и аутсайдеров) является более надёжной экспертной процедурой, чем прямое назначение весов. Этим обусловлен выбор данного метода.

Теперь рассмотрим формальные процедуры, применяемые в данном подходе.

Пусть регионов (88 - если есть данные по автономным округам и 78 - если их нет, поскольку не рассматривается Чеченская республика) характеризуются показателями, так что регион задается вектором $X^{(k)} = (x_1^{(k)}, x_2^{(k)}, \dots, x_m^{(k)})$. Далее, мы имеем две *опорных* точки, два региона - аутсайдер $A = (a_1, a_2, \dots, a_m)$ и лидер $B = (b_1, b_2, \dots, b_m)$. Дополнительно у нас имеется информация о значимости показателей относительно друг друга и их знаках: вектор весов $W = (w_1, w_2, \dots, w_m)$, причем веса неотрицательны и в сумме дают единицу. Расстояние между двумя m -мерными точками A и B (его квадрат) определяется равенством:

$$d^2(A;B) = \sum_{k=1}^m w_k^2 \cdot (a_k - b_k)^2 \quad (3.2.1)$$

Аналогично вычисляются расстояния между любыми двумя точками (регионами). Пусть X - произвольная точка (некий регион, не являющийся *опорным*), $d(A;X)$ и $d(B;X)$ - расстояния от неё до точек A и B . Тогда значение индикатора вычисляется по формуле:

$$t(X) = \frac{d^2(A;X) + d^2(A;B) - d^2(B;X)}{2 \cdot d^2(A;B)} \quad (3.2.2)$$

Дополнительно вычисляется *удаленность* X от оси индикатора, проходящей через A и B :

$$h(X) = \frac{1}{d(A;B)} \sqrt{d^2(A;X) - t^2(X) \cdot d^2(A;B)} \quad (3.2.3)$$

Если теперь охарактеризовать регион X двумя новыми координатами $(t(X); h(X))$, то в этих новых осях расположение регионов (показано 5 точек) будет выглядеть следующим образом:

3. Построение типологии регионов

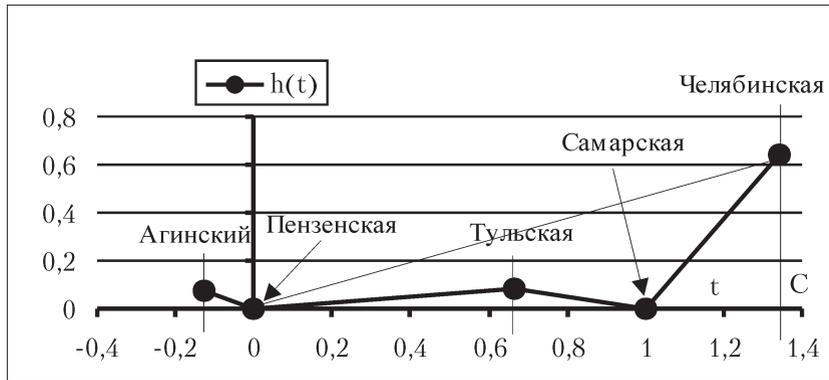


Рисунок 3.2.2. Расположение 5 регионов (два - опорные) на плоскости, образованной значениями индикатора t и "удаленности" h (пример)

На рисунке показаны (наряду с опорными) 3 характерных региона: Тульская область, которая находится совсем рядом с осью "Пенза-Самара" ($h = 0,082$), Челябинская область с высоким значением индикатора ($t = 1,343$) и, одновременно, далеко отстоящая от оси ($h = 0,645$) и Агинский АО с "очень плохим" значением $t = -0,126$, но лежащий почти на оси ($h = 0,077$).

Формулы (3.2.2) и (3.2.3) являются "школьными": если отрезок между 0 и 1 на оси t обозначить P (основание треугольника, вершиной которого является, например, Челябинск), а через Q и R обозначить расстояния от этой области до Пензенской и Самарской соответственно, то отрезок C от "Пензы" до основания перпендикуляра, опущенного из вершины (Челябинск), определяется в единицах $d(A;B)$ (значение индикатора) как раз по формуле (3.2.2), где $d(A;B) = P$, $d(A;X) = Q$ и $d(B;X) = R$. Столь же простой является и формула (3) для самого перпендикуляра H , поскольку $H^2 + C^2 = Q^2$, и нужно лишь все величины взять в единицах $d(A;B)$.

Подобный подход к построению индикаторов кажется нам вполне удачным: ведь в любом случае суть задачи в том, чтобы найти в основной массе регионов (80-90%) некое вытянутое облако и уложить все регионы вдоль его главного направления. Конечно, некой ошибкой и некоторыми исключениями (выбросами) всегда придется "пожертвовать" - они не уложатся в схему и потребуют особой интерпретации.

3.3. Отраслевая структура регионов

3.3. Отраслевая структура регионов

При обсуждении проблем типологии регионов среди разных интегральных характеристик хозяйства предлагалось сконструировать два индикатора, основанных на данных об отраслевой структуре хозяйства, а именно на доле (в процентах) отраслей из следующей таблицы.

Таблица 3.3.1.
Кодировка в базе данных отраслей производства

№ п/п	1995 год	2001 год	Отраслевая структура производства промышленной продукции
1	W97	V211	электроэнергетика
2	W98	V212	топливная промышленность
3	W99	V213	черная металлургия
4	W100	V214	цветная металлургия
5	W101	V215	химическая и нефтехимическая промышленность
6	W102	V216	машиностроение и металлообработка
7	W103	V217	лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность
8	W104	V218	промышленность строительных материалов
9	W105	V219	стеклянная и фарфорофаянсовая промышленность
10	W106	V220	легкая промышленность
11	W107	V221	пищевая промышленность
12	W108	V222	мукомольно-крупяная и комбикормовая промышленность
13	W109	V223	прочие

В столбцах слева указаны коды, под которыми идут эти показатели в базах данных за 1995 и за 2001 годы. Пример фрагмента данных приводится ниже.

Таблица 3.3.2

Пример данных за 2001 год для РФ и трех регионов

Регионы	V 211	V 212	V 213	V 214	V 215	V 216	V 217	V 218	V 219	V 220	V 221	V 222	V 223
Россия в целом	10,4	19,7	7,9	8,4	6,9	20,3	4,4	3,1	0,5	1,6	13,7	1,5	1,6
Адыгея	3,8	2,0	0,0	0,0	1,8	11,4	22,5	6,8	0,0	1,0	47,8	1,8	1,1
Алтай	0,1	0,0	0,0	19,9	0,7	5,0	6,7	34,1	0,0	4,9	24,2	1,3	3,1
Алтай-ский край	17,0	0,0	7,1	0,1	12,9	24,1	2,2	2,9	0,1	0,8	18,7	13	1,1

Отметим, что в данных имелось заметное число "прочерков", которые не удается точно идентифицировать, что они означают: "отсутствие данных" или 0, нулевое значение. Поскольку отрасль "прочие" вычислялась как остаток от 100% доли, которую имеют все отрасли с указанными в данных значениями, то в ряде случаев "прочерк" следовало читать как *нуль*. Кроме того, распределения процентов для "прочих" в строках с "прочерками" (miss) и без прочерков (whole) оказываются практически идентичными (Рис. 3.3.1), если не учитывать Смоленскую область, для которой "прочие отрасли" дают 17,1% в 1995 году и 29% в 2001 году.

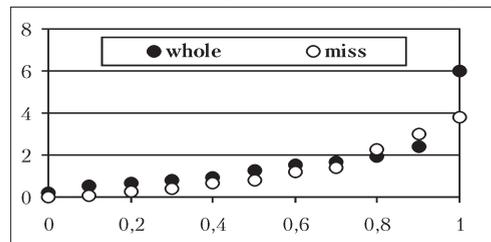


Рис. 3.3.1. По оси абсцисс стоят вероятности, а по оси ординат - соответствующие им значения процентов whole и miss в данных

В силу этого мы рискнули предположить, что не будет большой ошибкой считать, что прочерки в данных скорее являются нулями, чем пропуском в данных.

На основе отраслевой структуры предполагалось определить два индикатора: *близость специализации к общероссийским показателям* (близость пропорций в отраслевой структуре ВРП к пропорциям для РФ в целом) и *характер специализации* (обобщенный тип наиболее развитых отраслей в регионе). Однако при конкретной разработке этих индексов обнаружилось не мало проблем.

3.3. Отраслевая структура регионов

Начнем с близости специализации к общероссийской. Фактически, надо ввести величину, противоположную расстоянию между двумя распределениями p_1, p_2, \dots, p_n и q_1, q_2, \dots, q_n на одном и том же множестве "событий". Если "вероятности" выражаются не в процентах, а в долях от 1, то в качестве "близости" предлагается брать величину (аналог теста хи-квадрат), которая несколько уравнивает во вкладах роль отраслей с малыми долями и с большими:

$$c^2(p;q) = 1 - \sum_{k=1}^n (\sqrt{p_k} - \sqrt{q_k})^2 \quad (3.3.1)$$

Вычислив эти величины, мы можем упорядочить регионы по их "удаленности" от РФ. Десять из 12 наиболее удаленных регионов как по данным 1995 года, так и по данным 2001 года списочно совпадают и приведены в нижеследующей таблице.

Таблица 3.3.3
Данные по 12 регионам, наиболее далеких от РФ по структуре специализации

Регионы, сравнение с РФ	1995	Регионы, сравнение с РФ	2001
Липецкая область	0,240	<i>Таймырский АО</i>	0,237
Саха	0,237	Липецкая область	0,235
Чукотский АО	0,228	Тюменская область	0,201
Ненецкий АО	0,225	Алтай	0,182
<i>Агинский АО</i>	0,222	<i>Магаданская область</i>	0,181
Тюменская область	0,222	Чукотский АО	0,151
Корякский АО	0,214	Эвенкийский АО	0,150
Эвенкийский АО	0,207	Ханты-Мансийский АО	0,145
Алтай	0,203	Саха	0,133
<i>Коми-Пермяцкий АО</i>	0,202	Корякский АО	0,082
Ханты-Мансийский АО	0,113	Ямало-Ненецкий АО	0,070
Ямало-Ненецкий АО	0,040	Ненецкий АО	0,060

Отметим, что среди сильно отличающихся от РФ регионов присутствуют такие разные как Липецкая область, Саха, Алтай и Ханты-Мансийский АО. Причем, Липецкая область отличается за счет черной металлургии, Саха - за счет цветной металлургии (видимо, золото и алмазы), Алтай - в первую очередь за счет пищевой промышленности и цветной металлургии, тогда как остальные регионы

3. Постороение типологии регионов

в этой дюжине отличаются по доле топливной промышленности (очевидно, что за этим стоят нефть и газ).

Таблица 3.3.4

Приведены 10 регионов, наиболее близких к РФ по структуре специализации

Регионы, сравнение с РФ	1995	Регионы, сравнение с РФ	2001
<i>Кемеровская область</i>	0,597	<i>Москва</i>	0,618
Рязанская область	0,601	Рязанская область	0,618
Башкортостан	0,631	<i>Саратовская область</i>	0,628
<i>Нижегородская область</i>	0,652	Башкортостан	0,653
Оренбургская область	0,660	<i>Томская область</i>	0,657
<i>Хабаровский край</i>	0,685	Оренбургская область	0,666
Удмуртия	0,748	Ростовская область	0,693
Пермская область	0,753	Удмуртия	0,736
Волгоградская область	0,789	Пермская область	0,737
Ростовская область	0,852	Волгоградская область	0,743

Характер специализации определить метрически достаточно сложно, поскольку надо решить задачу иерархии отраслей или их смыслового сочетания. С этой целью нами был проведен факторный анализ данных (за 2001 год) методом главных компонент, для того, чтобы "подсмотреть" нагрузки на отдельные отрасли.

Сначала мы взглянули на корреляционную матрицу производств. Отметим, что высоких корреляций между отраслями практически нет: самое большое значение - это отрицательная корреляция между топливной промышленностью и отраслью "машиностроение и металлообработка", равная 0,42 по абсолютной величине.

Таблица 3.3.5

Корреляции между разными отраслями промышленности, определенная по данным о структуре специализации регионов, 2001 год

	V 211	V 212	V 213	V 214	V 215	V 216	V 217	V 218	V 219	V 220	V 221	V 222
V 211	1	-0,28	-0,15	0,12	0,05	-0,01	-0,15	-0,14	0,00	0,15	-0,02	0,07
V 212	-0,28	1	-0,16	-0,17	-0,21	-0,42	-0,14	-0,22	-0,17	-0,23	-0,36	-0,22
V 213	0,15	-0,16	1	-0,10	0,02	-0,06	-0,07	-0,09	-0,05	-0,12	-0,17	-0,03
V 214	0,12	-0,17	-0,10	1	-0,25	-0,37	-0,13	-0,02	-0,13	-0,16	-0,14	-0,20
V 215	0,05	-0,21	0,02	-0,25	1	0,19	-0,15	-0,05	0,08	-0,03	-0,02	0,04
V 216	-0,01	-0,42	-0,06	-0,37	0,19	1	-0,09	0,03	0,28	0,22	0,00	0,11

3.3. Отраслевая структура регионов

Продолжение таблицы 3.3.5

	V 211	V 212	V 213	V 214	V 215	V 216	V 217	V 218	V 219	V 220	V 221	V 222
V 217	-0,15	-0,14	-0,07	-0,13	-0,15	-0,09	1	-0,03	-0,10	-0,04	0,00	0,17
V 218	-0,14	-0,22	-0,09	-0,02	-0,05	0,03	-0,03	1	0,00	0,22	0,05	0,09
V 219	0,00	-0,17	-0,05	-0,13	0,08	0,28	-0,10	0,00	1	0,13	0,07	0,06
V 220	0,15	-0,23	-0,12	-0,16	-0,03	0,22	-0,04	0,22	0,13	1	-0,01	0,06
V 221	-0,02	-0,36	-0,17	-0,14	-0,02	0,00	0,00	0,05	0,07	-0,01	1	0,09
V 222	0,07	-0,22	-0,03	-0,20	0,04	0,11	0,17	0,09	0,06	0,06	0,09	1

Таблица 3.3.6.

Таблица факторных нагрузок, полученная для различных отраслей в результате применения метода главных компонент

(в столбце EV - собственные значения, в С - процент накопленной объясняемой дисперсии)

Факторы	EV	С, %	V 211	V 212	V 213	V 214	V 215	V 216	V 217	V 218	V 219	V 220	V 221	V 222
F1	1,692	14,1	0,13	-0,84	0,00	-0,45	0,26	0,59	0,05	0,17	0,29	0,31	0,26	0,28
F2	1,238	24,4	-0,23	0,58	0,03	-0,89	0,10	0,15	0,05	-0,07	0,06	-0,01	-0,07	0,05
F3	0,667	30,1	-0,15	-0,13	-0,01	-0,08	-0,21	-0,22	0,66	0,07	-0,18	-0,07	0,13	0,21

Анализ Таблицы 3.3.6 наиболее нагляден из следующих двух визуализаций. Однако эти три фактора объясняют всего лишь 30% разнообразия данных, хотя некую значимость отдельных отраслей промышленности этот анализ показывает (Рис. 3.3.2).

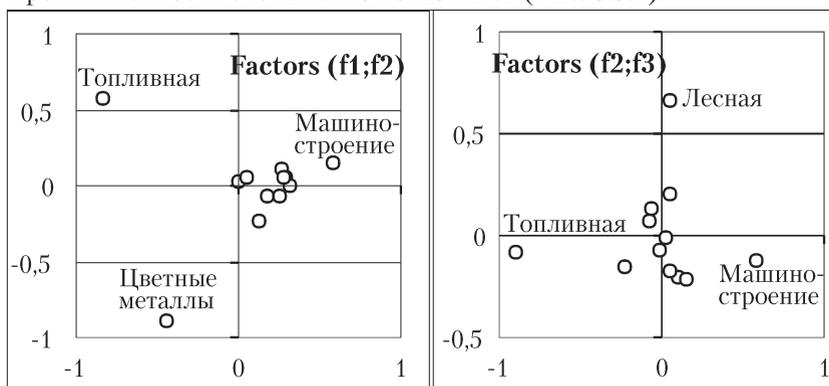


Рисунок 3.3.2. Распределение факторных нагрузок для отдельных отраслей

3. Постороение типологии регионов

В конечном итоге нам пришлось отказаться от такого индикатора. Вместо него мы решили ввести индикатор "Степень специализации" региона - это степень неравномерности распределения долей p_1, p_2, \dots, p_n отдельных отраслей в составе ВРП. Ее можно определить через "скорость" роста в ряду упорядоченных по возрастанию долей: чем она "круче", тем выше степень специализации. Для этой цели по числам $p_1(k), p_2(k), \dots, p_{12}(k)$, где k - номер региона, а нижний индекс соответствует номеру отрасли из Табл. 3.3.1, были вычислены следующие величины: $Q_0(k) = \min\{p_1(k), p_2(k), \dots, p_{12}(k)\}$, нижний квартиль $Q_1(k)$, медиана $Q_2(k)$, верхний квартиль $Q_3(k)$ и $Q_4(k) = \max\{p_1(k), p_2(k), \dots, p_{12}(k)\}$. Приведем пример их вычислений для РФ и 3-х регионов из Табл. 3.3.2. Для этого числа в строках упорядочим по возрастанию (столбец "прочие" не учитывается).

Таблица 3.3.7
Доли 12 отраслей из Табл. 3.3.2 по возрастанию значений

Регионы	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Россия в целом	0,005	0,015	0,016	0,031	0,044	0,069	0,079	0,084	0,104	0,137	0,197	0,203
Адыгея	0	0	0	0,01	0,018	0,018	0,02	0,038	0,068	0,114	0,225	0,478
Алтай	0	0	0	0,001	0,007	0,013	0,049	0,05	0,067	0,199	0,242	0,341
Алтайский край	0	0,001		0,008	0,022	0,029	0,071	0,129	0,13	0,17	0,187	0,241

Очевидно, что $Q_0(k)$ (минимумы) находятся в столбце под номером **1**, а $Q_4(k)$, максимумы, находятся в последнем столбце **12**. Медианы $Q_2(k)$ вычисляются как среднее арифметическое столбцов **6** и **7**. Нижний квартиль является взвешенным средним столбцов **3** и **4**, а верхний квартиль - столбцов **10** и **9** с весами **0,75** и **0,25** соответственно. В итоге мы получим следующие результаты.

Таблица 3.3.8
Ряды значений: минимум, нижний квартиль, медиана, верхний квартиль и максимум

Регионы	min	lower	median	upper	max	IS(k)
Россия в целом	0,005	0,027	0,074	0,112	0,203	0,268
Адыгея	0,000	0,008	0,019	0,080	0,478	0,918
Алтай	0,000	0,001	0,031	0,100	0,341	0,620
Алтайский край	0,000	0,006	0,050	0,140	0,241	0,382

Эти же данные приводятся и на Рис. 3.3.3.

3.3. Отраслевая структура регионов

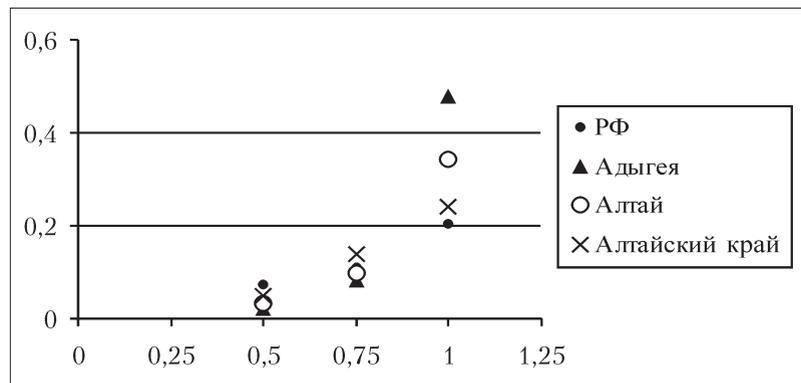


Рисунок 3.3.3. "Квартильные" значения как функции от уровня:
0 - минимум, 0,25 - нижний квартиль и так далее, 1 - максимум

На Рис. 3.3.3 можно видеть (это так и для всех остальных регионов), что *реальный* рост начинается лишь с медианы и определяется значениями $Q_2(k)$, $Q_3(k)$ и $Q_4(k)$. В силу этого за индикатор специализации $IS(k)$ предлагается взять наилучший (по методу наименьших квадратов) градиент роста по точкам: $(0,5; Q_2(k))$, $(0,75; Q_3(k))$ и $(1; Q_4(k))$. Для РФ и первых трех регионов мы получим значения, стоящие в последнем столбце Табл. 3.3.8. Иерархия по индикатору "Степень специализации" лидерство среди 4 объектов имеет Адыгея, затем с заметным отрывом идет Алтай, наконец, Алтайский край и РФ обладают индикатором специализации.

Между этим индикатором IS и рассчитанной ранее "близостью" $ID-2001$ между распределением отраслей в регионе и в РФ в целом имеется достаточно высокая *отрицательная* корреляция ($\cong -0,7$). Более того, значение индикатора IS для РФ равно 0,268 и является *почти* минимальным среди всех регионов: меньшее значение имеет лишь Волгоградская область - 0,183. Но мы считаем, что этот индикатор может оказаться полезным.

3.4. Построение некоторых других индикаторов

Патриархальность

Как указывалось в Разделе 3.1, среди намеченных к построению был индикатор под названием "Патриархальность"¹. Смысл его в попытке отличить регионы друг от друга по типу общественных практик и традиций, которые могут в большей или меньшей степени соответствовать патриархальной или модернистской модели общества. Известно, например, что патриархальной традиции соответствует, к примеру большое число детей в семье в противоположность модернистской традиции. Для реализации этой идеи экспертами был сформирован список переменных, про которые можно было предполагать, что они могут в той или иной мере корреспондироваться с искомым (латентным) индикатором. Ниже, в Табл. 3.4.1 приведен список этих исходных переменных (в скобках приведены коды переменных в базе данных). Индикатор "Патриархальность" предполагалось построить как первую главную компоненту при применении метода главных компонент к матрице данных, образованных отобранными переменными. Табл. 3.4.1 содержит значения факторных нагрузок для первой главной компоненты. Ей соответствует собственное значение, равное 4,64, и доля дисперсии, объясненное этой компонентой, равная 38,6 %. Три следующих компоненты (для сравнения) имеют собственные значения в интервале от 1,1 до 1,6 и доля дисперсии от 13,5 до 9 процентов. Поэтому есть основание говорить об одномерном решении.

Таблица 3.4.1

Факторные нагрузки переменных при первой главной компоненте

Младенческая смертность (на 1000 родившихся)	-0,550
Уровень безработицы	-0,564
Коэффициент миграционного прироста	-0,539
Удельный вес сельского населения	-0,726
Доля православных общин	0,633
Этническая мозаичность	-0,566
Доля русских	0,878
Количество разводов на 1000 браков	0,782
Доля в доходах населения от предпринимательской деятельности	-0,288
Число краж, отнесенное к населению	0,491
Доля проголосовавших за Яблоко в 1999 г.	0,568
Доля проголосовавших за СПС в 1999 г.	0,670

¹ Идея построения индикатора "Патриархальность" принадлежит эксперту Фонда ИНДЕМ В.А.Петченко.

3.4. Построение некоторых других индикаторов

Мы видим, что получен фактор, положительным значениям которого соответствуют малые значения младенческой смертности, безработицы, миграционного прироста, удельного веса сельского населения, этнической мозаичности и высокие значения доли русских и православных общин, разводов, краж, поддержки демократических партий. Если перейти к факторным весам, присваиваемым на полученной шкале нового индикатора регионам, то мы обнаружим, что на положительном полюсе шкалы располагаются: Самарская область, Новосибирская область, Ленинградская область, Тульская область, Москва, Свердловская область, Ярославская область, Магаданская область, Нижегородская область, Санкт-Петербург. На отрицательном полюсе шкалы концентрируются: Ингушетия, Дагестан, Тыва, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия. Полученный результат, подкрепляемый значениями факторных нагрузок и факторных весов, позволяет рассматривать полученную главную компоненту как возможный индикатор интересующего нас свойства, названного "Патриархальность".

Законодательная активность регионов

Среди индикаторов, конструировавшихся в рамках описываемого исследования, было решено ввести такой, который смог бы индцировать степень участия региона в федеральных делах. Одним из подобных индикаторов могло бы стать число, характеризующее законодательную активность регионов на федеральном уровне. Обычно это осуществляется в виде законодательных инициатив органов власти субъектов Федерации или поправок, которые они вносят к рассматриваемым в Государственной Думе законам. Мы не учитываем активность в Совете Федерации, поскольку там они достаточно равноправны по статусу верхней палаты.

Отбор информации осуществлялся с помощью базы данных "ИНДЕМ-Статистика", которая поддерживается в Фонде ИНДЕМ с 1990 г. Она содержит информацию о Государственной Думе с 1994 года по настоящее время следующего характера:

1. О депутатах: фамилия, имя, отчество депутата, год рождения, образование, место работы до избрания, должность, членство в партиях или общественно-политических организациях, избрание депутата: округ или общественная организация, от которых избирался депутат. Членство во фракциях и депутатских группах, комитетах и комиссиях, в том числе даты входа/выхода каждого депутата из фракции (комитета) или пребывания вне фракций (комитетов).

3. Посторонние типологии регионов

2. О голосованиях: список, краткая справка, дата и исход (принято или отклонено) всех открытых и поименных голосований, а также сведения о позиции каждого депутата по тому или иному вопросу - *поименные результаты открытых голосований*. В справке по голосованию при необходимости указывается субъект законодательной инициативы.

3. Стандартные парные рейтинги политического размежевания (*политические карты*): результат аналитической работы, регулярно проводимой в фонде ИНДЕМ, оценки политических позиций депутатов, получаемые по результатам поименных голосований с помощью специальной процедуры факторного анализа голосований.

Отбор интересующих нас голосований по законопроектам и поправкам проводился на основании справочной информации по голосованиям БД ИНДЕМ-Статистика и корректировался по стенограммам пленарных заседаний Государственной Думы РФ.

Всего за 2000-2003 год было отобрано 355 голосований, в том числе за 2000 год - 68, за 2001 год - 56, за 2002 год - 86, за 2003 год - 145.

По итогам работы сформирована таблица, строки которой соответствовали субъекту Федерации, столбец - году работы Думы. В ячейке указывалось количество голосований по законопроектам (поправкам), внесенных субъектом федерации за соответствующий год. Для дальнейшего анализа использовался индикатор, который получался суммированием данных об активности каждого региона за все 4 года. Результаты этих расчетов можно увидеть в Табл. 2 Приложения.

Последующие расчеты (см. следующий раздел) показали, что построенный индикатор удовлетворительно объясняет различие классов в построенной типологии (доверительная вероятность, связанная с гипотезой о различии средних равна 0,054). Анализ корреляций позволил установить, что законодательной активности регионов способствуют экономический потенциал, активность внешне-экономических связей, значимый природно-ресурсный потенциал, приличный уровень жизни в регионе.

Особенности организации власти

К анализу было решено также подключить сведения об особенностях организации власти в субъектах Федерации. Для этого был предпринят анализ уставов (конституций) всех субъектов Федерации. Результат анализа был организован в виде базы данных. Она включала значительное количество показателей, харак-

3.4. Построение некоторых других индикаторов

теризующих разнообразие конституционно-правовых институтов на региональном уровне в России. Анализ проводится по следующим основаниям:

1. Общая характеристика статуса субъекта РФ. Как устанавливается статус субъекта РФ в соответствие с его основным законом? Насколько существующий согласно основному закону порядок соответствует Конституции РФ?

2. Признание верховенства Конституции РФ. Признается ли в основном законе субъекта Российской Федерации верховенство Конституции РФ.

3. Конструкция власти. В разрезе "Конструкция власти" анализировалось три аспекта:

- полномочия главы региона в отношениях с законодательным органом региона;
- полномочия главы региона в отношениях с высшим органом исполнительной власти региона;
- полномочия законодательного органа региона.

4. Описание совместной компетенции. Соответствие Конституции РФ положений основного закона региона в области регламентации совместной компетенции.

5. Описание собственной компетенции. Соответствие Конституции РФ положений основного закона региона в области регламентации собственной компетенции субъекта РФ.

6. Конституционный (Уставный суд). Учреждает ли основной закон региональный орган конституционного (уставного) контроля?

7. Контрольно-ревизионная палата. Учреждает ли основной закон региона парламентский орган финансового контроля?

8. Уполномоченный по правам человека. Учреждает ли основной закон региона институт уполномоченного по правам человека?

В ходе анализа было установлено, что ряд показателей не отражают региональное разнообразие; во всех или почти во всех основных законах они сходны. В число таких показателей вошли: "Конструкция власти", "Описание собственной компетенции" и "Описание совместной компетенции" (в данном случае заметны результаты работы федерального центра в области "приведения в соответствие"). Кроме того, оказалось, что в ряде случаев тот или

3. Посторонние типологии регионов

иной конституционно-правовой институт существует неформально, закреплен в неписанном праве того или иного региона. Так, основные законы многих регионов не предусматривают создание Уполномоченного по правам человека, но в действительности такой институт в регионе есть, и он активно функционирует. Такие случаи устанавливались и верифицировались с помощью общей сети коллективного пользования "Интернет".

В результате внесения необходимых коррективов была сформирована база данных разнообразия конституционного правового устройства субъектов Российской Федерации со следующими переменными, которые в дальнейшем подключались к формальному анализу:

- 1) общие положения о статусе;
- 2) признание верховенства Конституции РФ;
- 3) наличие уставного (конституционного) суда;
- 4) наличие контрольно-счетной палаты;
- 5) наличие института уполномоченного по правам человека.

В Табл. 2 Приложения можно найти значения этих переменных для регионов, по которым строилась типология. Переменные принимают два значения: 1 или 0. Значение 1 приписывается переменной тогда, когда соответствующий регион обладает признаком, устанавливаемым данной переменной. Например, если субъект X имеет контрольно-счетную палату, то этому региону по соответствующей переменной приписывается значение 1; в противном случае - 0.

Естественно задаться вопросом, как определенные нами особенности организации власти в субъектах Федерации соотносятся с другими индикаторами, используемыми в нашем исследовании. Корреляционный анализ позволил установить, что имеются статистически значимые (ниже пятипроцентного уровня) зависимости между:

- общим положением о статусе и антипатриархальностью;
- признанием верховенства Конституции РФ с одной стороны и низкой динамикой специализации и низким природно-ресурсный потенциал - с другой;
- наличием уставного (конституционного) суда с одной стороны и жесткостью условий и наличием ресурсов - с другой.

Наличие контрольно-счетной палаты не показало значимой корреляции с прочими индикаторами.

3.5. Построение типологии

Самую высокую корреляцию (значимость ниже однопроцентного уровня) продемонстрировали наличие института уполномоченного по правам человека с одной стороны и законодательная активность, благосостояние, экономический потенциал, наличие ресурсов - с другой.

3.5. Построение типологии

Для построения типологии было отобрано 13 индикаторов, список которых можно найти в Табл. 3.5.1. Значения индикаторов приведены в Табл. 1 Приложения. По сравнению со списком, приведенным в Табл. 3.1.1 раздела 3.1, была осуществлена одна замена: вместо индикатора "Степень близости специализации к РФ" был привлечен индикатор "Динамика специализации". С его помощью сравнивался уровень специализации в 1995 и 201 гг. В соответствии с намеченным планом, данные, образованные значениями, приписанными всем регионам по отобранным индикаторам, были подвергнуты обработке методом главных компонент. Перед этим список регионов был несколько сокращен за счет регионов с резко отклоняющимися значениями. В список "диссидентов" попали Москвы, Санкт-Петербург, Тюменская область, Ингушетия, а после применения метода главных компонент - Омск. Кроме того, были исключены регионы, по которым отсутствовали некоторые данные, это были в основном автономии в составе других субъектов Федерации.

В результате было получено пятифакторное решение (пять первых факторов имели собственные значения больше единицы), которое в совокупности объясняло 82 процента общей дисперсии, что можно признать вполне удовлетворительным. Факторные нагрузки приведены в Табл. 3.5.1.

Таблица 3.5.1

**Факторные нагрузки индикаторов по пяти главным компонентам.
Затенены клетки с высокими по абсолютной величине
факторными нагрузками**

Индикаторы	Компоненты				
	1	2	3	4	5
Активность внешнеэкономических связей	0,342	0,175	0,019	-0,280	0,752
Благосостояние	0,809	0,140	-0,159	0,272	0,137
Жесткость условий	0,429	-0,323	0,522	-0,379	-0,228
Зависимость региональных бюджетов от федерального	-0,848	-0,311	-0,095	-0,156	0,017
Здоровье и его обеспечение	-0,222	-0,142	0,205	0,832	0,186
Индекс динамики специализации	-0,020	-0,451	0,309	-0,164	0,682
Индекс специализации	0,486	-0,124	0,643	-0,024	-0,192
Инфраструктура коммуникаций	-0,098	0,851	0,220	0,236	0,051
Патриархальность	-0,362	-0,665	0,174	0,456	0,102
Природно-ресурсный потенциал	0,762	-0,500	-0,167	0,120	-0,102
Ресурсные запасы	0,799	-0,445	-0,237	0,118	-0,105
Социальные язвы	-0,510	0,154	0,721	0,059	-0,095
Уровень жизни	0,759	0,456	0,045	0,194	0,071
Экономический потенциал	0,839	0,039	0,348	-0,019	-0,009
Доля дисперсии, объясненной компонентой	34,7%	16,7%	11,9%	9,8%	8,7%

Анализ сочетаний высоких по величине нагрузок, соответствующих каждой из компонент, позволяет характеризовать их следующим образом.

Первая компонента выделяет (на своем положительном полюсе) благополучные регионы, достигающие успеха за счет природных запасов. Они же характеризуются наименьшей зависимостью от регионального бюджета. По значениям факторных весов к таким регионам относятся: Татарстан, Иркутская область, Пермская

3.5. Построение типологии

область, Сахалинская область, Коми, Красноярский край, Саха. Понятно, что в случае попадания в матрицу данных в этой же группе оказался бы, к примеру, Ханты-Мансийский АО. Отрицательному полюсу компоненты соответствуют: Дагестан, Карачаево-Черкесия, Тыва, Мари Эл, Ивановская область, Кабардино-Балкария.

Второй компоненте (ее положительному полюсу) соответствуют субъекты Федерации, обделенные природными ресурсами, но достигающие успеха за счет развитой инфраструктуры и модернистских традиций населения. К таковым, согласно факторным весам, относятся, в частности: Новгородская область, Самарская область, Тульская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область. Их антиподы на шкале данной компоненты: Тыва, Дагестан, Алтай, Читинская область, Красноярский край, Саха.

Положительное направление *третьей компоненты* выделяет проблемные регионы, для которых характерны высокая специализация, высокое значение индикатора "Социальные язвы". Среди таковых: Сахалинская область, Астраханская область, Калмыкия, Камчатская область, Саха, Магаданская область. На другом полюсе: Свердловская область, Иркутская область, Пермская область, Кемеровская область, Ростовская область, Волгоградская область, Алтайский край.

Регионы, проецирующиеся на положительный полюс *четвертой компоненты*, характеризуются патриархальностью и высокими значениями индикатора "Здоровье и его обеспечение". В их числе: Карачаево-Черкесия, Татарстан, Кабардино-Балкария, Дагестан, Северная Осетия. На противоположном фланге располагаются: Тыва, Сахалинская область, Магаданская область, Алтай, Ленинградская область. Наконец, *пятая компонента* выделяет на своем положительном полюсе регионы, характеризующиеся растущей специализацией и активными внешне-экономическими связями. В их числе: Томская область, Ленинградская область, Сахалинская область, Омская область. На отрицательном фланге: Магаданская область, Саха, Ивановская область, Тверская область, Читинская область.

Факторные веса для описанного выше решения приведены в Табл. 3 Приложения.

Именно конфигурация точек-регионов с координатами, образованными факторными весами (Табл. 3 Приложения) являлась основой для поиска "естественной классификации" регионов. Для этого

3. Постороение типологии регионов

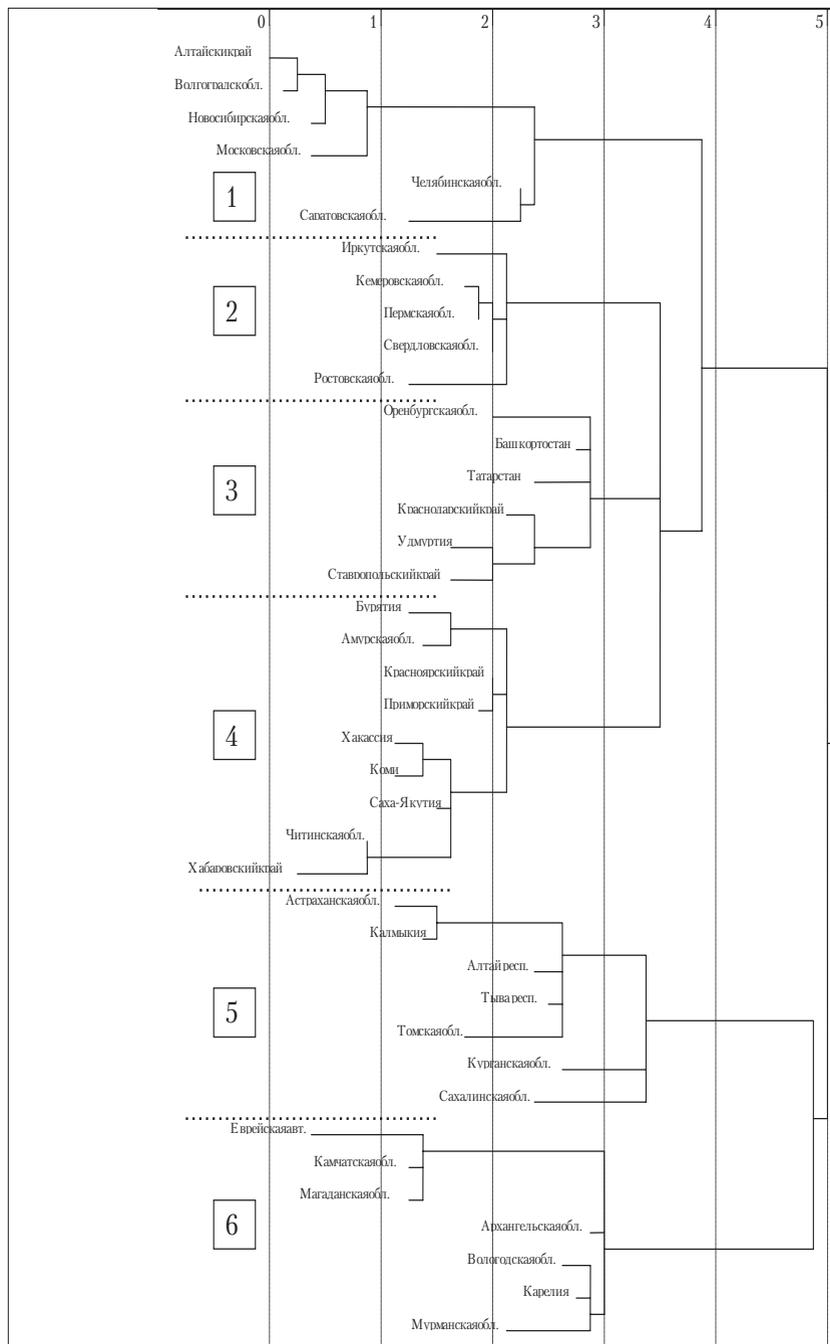
применялись различные алгоритмы автоматической иерархической классификации, в первую очередь - кластерный анализ. Основой применения этих алгоритмов была матрица евклидовых расстояний между точками-регионами в пространстве главных компонент.

Наилучший интерпретируемый результат был получен с помощью метода аддитивных деревьев, предложенный Саттахом и Тверски¹. Этот метод основан на отличном от кластерного анализа принципе измерения расстояний на дереве иерархической классификации, более точном. Это приводит к тому, что иерархическая классификация, полученная с помощью метода аддитивных деревьев более точно отображает исходную структуру сходств-различий, заключенную в данных.

Дендрограмма, получаемая с помощью этого метода, демонстрирует более контрастные классификационные структуры. Наконец, в этих деревьях расположение "листьев" (классифицируемых объектов) коррелирует со структурой сходств-различий. На Рис. 3.5.1 Приведено классификационное дерево, полученное с помощью алгоритма Саттаха и Тверски.

¹ Sattath S., Tversky A. Additive Similarity Trees / Pshychometrika. 1977, v.42, N.7, P.319-345.

3.5. Построение типологии



3. Постороение типологии регионов

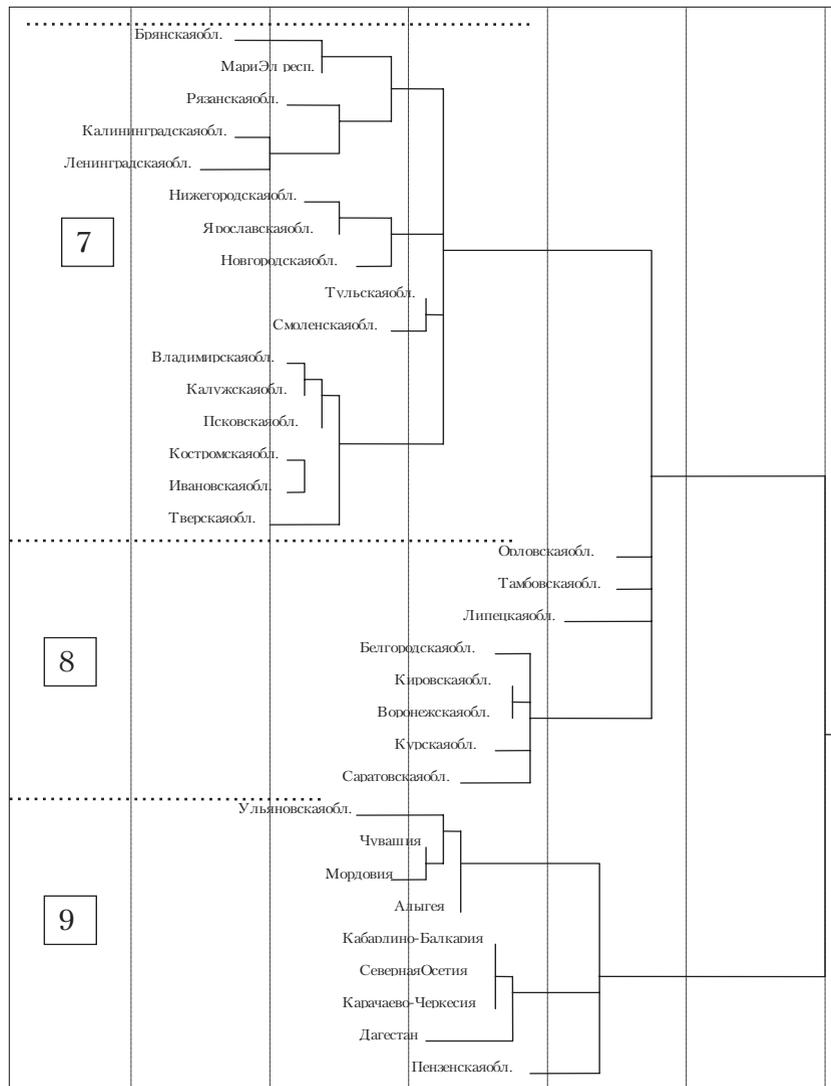


Рисунок 3.5.1. Дендрограмма аддитивного дерева, полученного по матрице евклидовых расстояний между точками-регионами в пространстве пяти главных компонент. Цифры в квадратах - номера классов.

На дендрограмме отчетливо видна контрастная кластерная структура: отдельные регионы располагаются рядом друг с другом,

3.5. Построение типологии

образуя группы, располагающиеся поодаль друг от друга. По этой структуре было сконструировано девять классов. На Рис. 3.5.1. они отделены друг от друга пунктирными линиями и обозначены номерами в квадратных рамках.

Эта классификация уточнялась и проверялась на устойчивость следующим образом. Для каждого из девяти полученных классов был определен его центр тяжести: точка с координатами, равными средним координат точек-регионов из этого класса. После этого для каждой точки-региона вычислялось расстояние до всех девяти центров классов. Точка относилась к тому классу, к центру тяжести которого она была ближе всего (читатель легко узнает в этой процедуре подход метода классификации, известного под названием "к-средних"). Оказалось, что почти все точки-регионы, за исключением шести, остались в своих прежних классах. Повторное применение подобной процедуры не изменило классификацию. Поэтому именно она была взята за основу. Наконец, для каждой точки-региона была рассчитана величина, равная расстоянию от этой точки до центра класса, которому она приписана. Эта величина характеризует "типичность" этой точки для данного класса; чем ближе точка к центру класса, т.е., чем меньше эта величина, тем типичнее точка для данного класса. Табл. 4 Приложения содержит для каждого региона номера классов, определенные по дендрограмме, уточненные номера классов, а также "типичности" точек-регионов классам.

Последний этап - интерпретация полученных классов. Необходимо понять: что объединяет субъекты Федерации в один класс и что отличает классы друг от друга. В нашей ситуации можно воспользоваться стандартной процедурой дисперсионного анализа. Это позволит сравнивать средние значения различных характеристик для всех классов и оценивать статистическую значимость различия средних.

Таблица 3.5.2

Средние значения компонент для каждого из девяти полученных классов

(жирным шрифтом выделены большие положительные, а курсивом - большие отрицательные значения компонент, специфичные для каждого класса)

Регионы	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 Благосостояние +Экономический потенциал +Природные ресурсы +Независимость от бюджета	0,134	1,507	0,480	0,997	-0,125	0,539	-0,614	-0,259	-0,162

3. Построение типологии регионов

Продолжение Таблицы 3.5.2

	Регионы	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2	Антипатриархальность + Инфраструктура + Благополучие - ресурсы	0,779	-0,522	-0,076	-1,070	-1,121	0,213	0,713	0,698	-0,787
3	Специализация + Жесткость условий + Социальные язызы	-0,637	-2,349	-0,423	0,103	0,650	1,313	-0,035	-0,004	0,785
4	Патриархальность + Здоровье - Активность - Жесткость условий	0,018	0,058	1,110	-0,180	-0,883	-1,031	-0,628	0,530	1,641
5	Динамика специализации + Внешне- экономическая активность	0,362	0,038	-0,025	-0,705	1,093	-0,862	-0,136	-0,428	0,203

Аналогичная таблица для индикаторов содержится в Приложении (Табл. 5). Подобные расчеты были проведены для всех характеристик базы данных. Для интерпретации использовались только те, которые демонстрировали достоверную вероятность, связанную с проверкой гипотезы о различии средних, меньшую 0,05. Результаты интерпретации приведены в следующей главе, в которой дано содержательное описание полученных классов.

* * *

Закljučая данную главу, мы должны сказать несколько слов о теоретическом и практическом статусе построенной типологии.

Первое. Данная типология, как мы уже говорили выше, одна из возможных в ряду многих других. Она, конечно, специфична методологическим подходом, использованным для ее построения. Но важно понимать, что конечный результат мог быть несколько иным или принципиально иным, примени мы иную статистическую технику. Данное обстоятельство не должно смущать практиков. В конечном счете, наше доверие к результату, полученному с помощью формальных процедур, зависит от трех факторов: содержательная осмысленность формального результата (об этом можно будет

3.5. Построение типологии

судить, прочитав следующую главу); адекватность методологических посылок, лежащих в основе примененного метода (они изложены в начале главы); корректность применения статистических процедур (тут большинство читателей будут вынуждены поверить нам на слово). Если эти три условия соблюдены, то исследователь получает возможность ответить на сакраментальный вопрос, к которому нужно быть готовым всегда: "А почему ваш результат именно таков?". Мы считаем, что даем ответ на этот вопрос.

Второе. Наша цель не получение типологии. Мы хотим показать, что возможно адаптировать региональную политику к разнообразию регионов. При решении этой задачи построение типологии - промежуточная задача, а сама типология - один из возможных способов упрощенного описания разнообразия.

Третье. Практиков не должно смущать то обстоятельство, что в построенную типологию вошли не все регионы. Это легко поправимо. Есть простые и надежные статистические процедуры, позволяющие относить неклассифицированные регионы к тому или иному классу, если классификация уже построена на некоторой совокупности регионов. Речь идет о так называемых алгоритмах автоматической классификации "с учителем". В реальной жизни могут быть спорные случаи, когда отнесение некоторого региона к тому или иному классу может превратиться из формальной задачи в политическую. И в этом нет ничего страшного. В конечном счете, математика - всего лишь один из инструментов, облегчающих принятие решений.

Глава 4

Типы российских регионов и региональная политика

В этой главе будет предпринято систематическое изложение описаний всех девяти классов построенной выше типологии регионов и сопряженной с каждым классом основы региональной политики для регионов этого класса, опирающейся на полученное описание. Описания основываются на выводах дисперсионного анализа для тех переменных и индикаторов, которые демонстрируют высокую значимость относительно гипотезы проверки различия средних значений. Каждому описанию предшествует короткий список регионов из соответствующего класса, приведенный в качестве примера. Регионы в список отбирались по "типичности", т.е. по расстоянию от точки-региона до центра класса. Попадали в список регионы с наименьшим расстоянием.

Необходимо отметить, что в данной работе приведены именно *наметки* региональной политики. Нами не ставилась задача разработки исчерпывающей политики. Еще раз подчеркиваем: мы видели своей целью доказательство возможности обоснованного конструирования различных политик для регионов различных типов.

4.1. Первый тип: Алтайский край, Волгоградская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Самарская, Челябинская области

Характеристика. Это крупные регионы страны, одни из главных для неё по размерам хозяйственного потенциала, численности населения и, главное, по уровню социального и политического развития. Если бы вся Россия в среднем обладала такими социально-экономическими показателями и политическими пристрастиями, она давно приблизилась к самым передовым странам мира. Регионам этой группы свойственна самая высокая законодательная активность на федеральном уровне.

Хозяйственная структура регионов весьма гармонична, наряду с развитой промышленностью есть добротное сельское хозяйство, а третичные отрасли развиты особенно сильно. Можно даже говорить о начале их перехода к постиндустриальной стадии развития. Важно, что процветание этих регионов основано не на обилии природных ресурсов, а именно на высоком уровне развития - будь то экономика, политика или социальная сфера.

4.1. Первый тип

Об этом свидетельствуют такие статистические показатели, как очень высокая доля доходов от собственности в структуре доходов населения, самые высокие доли покупки товаров и услуг и сбережений во вкладах и ценных бумагах в структуре расходов, самое большое количество малых предприятий, очень низкая для России доля государственного сектора в экономике, самые высокие результаты "Яблока" и СПС на выборах в Государственную Думу в 1999 г. и очень высокий (хотя не рекордный) результат Явлинского на президентских выборах в 2000 г. По данным исследований Московского отделения Фонда Карнеги, регионы данного типа имеют наивысшие значения рейтингов политического плюрализма и развитости местного самоуправления.

Стоит особо заметить, что здесь наивысший уровень развития бытовых услуг населения, и в этом отражается тот немаловажный факт, что население ориентировано на удовлетворение своих нужд именно в регионах своего проживания (в среднем для России это не характерно). Наконец, для этим регионам свойственен очень высокий уровень внешнеэкономических связей.

Стимулы интенсивного роста у этих районов в явном избытке, и этот избыток служит важным для России источником импульсов современного развития, которыми районы первого типа снабжают окружающие регионы. Самара, Нижний Новгород, Новосибирск - в числе семи т.н. субстолиц России, которые играют в ней роль передаточных звеньев при распространении импульсов развития из Москвы, и к ним прилежат обширные районы, зависящие во многом от своих связей с этими субстолицами. Недаром здесь размер доходов, несмотря на большую свою величину, даже несколько меньше размера расходов, потому что сюда приезжают тратить часть своих доходов многие жители окрестных регионов, рассматривающие города этого типа как свои региональные столицы.

Всё это особенно характерно для архитипического ядра типа - Московской, Нижегородской, Самарской и Новосибирской областей. Статистически к типу относятся Челябинская и Волгоградская области, но они стоят особняком. Алтайский край, по-видимому, находится еще в стадии перехода из третьего типа (см. ниже).

Региональная политика Центра. Казалось бы, на этом типе государство может экономить свои усилия в области региональной политики, так как тут, в сущности, некому помогать; главное, скорее - не испортить развитие своим вмешательством. Однако надо постоянно помнить, что через регионы этого типа проходят многие

импульсы развития прилегающих, более слабых районов. Более того, окружающие регионы связаны с регионами первого типа сложной системой взаимозависимостей и взаимосвязей. Среди последних - и потоки людского потенциала, сырья, а порою и капитала в более развитые районы первого типа из менее развитых окружающих регионов, где этим ресурсам трудно найти эффективное применение.

В определённых условиях (а они ныне именно таковы) отток людей и ресурсов всех типов из слаборазвитых регионов в регионы первого типа может принять разрушительный характер. Притом последствия будут негативными не только для регионов - источников оттока, но, вполне вероятно, и для самих регионов первого типа из-за дальнейшего повышения и так уже чрезмерной плотности социально-экономического потенциала и населения.

В связи с этим хотелось бы предостеречь центральные власти от соблазна укрупнять сетку административного деления страны путём слияния регионов первого типа с менее развитым окружением. Предложения такого рода делаются всё чаще и чаще, и всё чаще с ними выступают политические руководители страны и регионов (см., например, неоднократные высказывания ярославского губернатора Лисицына). Подобное объединение даст лишь чисто статистический результат путём "исчезновения" нескольких слаборазвитых субъектов РФ (между прочим, ценою сильного снижения средних показателей передовых регионов), но никоим образом не изменит характер описанных выше взаимосвязей передовых и слаборазвитых регионов. Эти взаимосвязи порождены объективным ходом социально-экономического развития и находятся вне зоны существенного влияния региональных властей.

Кроме того, задача региональных властей состоит совсем не в контроле за экономикой (их вмешательство и так чрезмерно). Их основная цель - обслуживание населения. Есть все основания полагать, что в укрупнённых регионах эту функцию будет реализовать труднее, хотя бы из-за больших территориальных масштабов (расстояний). Конечно, политическая ситуация в стране позволяет властям воссоздать совнархозы, но лучше бы они разобрались в возможных негативных последствиях.

Вместо таких примитивных чисто административных решений надо искать пути для поощрения передачи инновационных импульсов из развитых регионов и для разумного регулирования оттока рабочей силы и других ресурсов из менее развитых регионов. Это

4.2. Второй тип

позволит оптимально сочетать два типа региональной политики: "работа к людям" и "люди к работе". Политика ограничения роста крупнейших агломераций, сильно скомпрометированная неумелым её применением в прошлые десятилетия, должна в обновлённом виде снова занять подобающее место в региональной политике Центра, и это на-прямую коснётся регионов первого типа. Кстати, эта возможность уже учитывается на региональном уровне, например в разрабатываемом ныне Генеральном плане развития Московской области.

Важно помнить, что региональная политика Центра вовсе не ограничивается ролью "санитара", спешащего на помощь беднеющим районам. Едва ли не более важная её задача - задача позитивная, направленная на развитие, на стимулирование социально-экономического роста. В свете поставленной задачи двукратного роста ВВП районы именно первого типа должны стать главной целью региональной политики Центра. В этом и заключается искусство проведения разумной региональной политики - в сочетании мер, направленных на противоположные во многом цели, то есть на экономическую эффективность и социальное равенство.

4.2. Второй тип: Иркутская, Кемеровская, Пермская и Свердловская области

Характеристика. Как и в первом типе, это весьма крупные регионы (численность населения в каждом из них вдвое выше среднего уровня для субъектов нашей федерации). Они схожи с первым типом и по многим другим характеристикам: по особой мощи индустриальной базы, по характеру политических предпочтений (наилучшие для демократов результаты выборов на протяжении всех 90-х годов), по высокому уровню душевых доходов, по независимости региональных бюджетов от Центра.

По уровню социально-политического развития эти регионы иногда даже стоят выше регионов первого типа: здесь особенно велика доля доходов от собственности, особо высокие результаты "Яблока" и СПС на выборах 90-х годов; в 2000 году здесь получил наивысший результат Явлинский и низший - Зюганов. Характерно, что **три четверти** регионов этой группы создали службу уполномоченного по правам человека, в то время как в целом по стране они имеются не более чем в трети регионов. Словом, это тоже регионы-лидеры, потенциально способные играть роль ядер развития для обширных прилегающих территорий страны. При этом промышленность здесь отличается широким спектром отраслей, отличным

финансовым состоянием предприятий, широким выходом на международный рынок.

Главная особенность типа - наличие в этих регионах прочной и крупной ресурсной базы, прежде всего в виде полезных ископаемых. Индустриальное развитие регионов основано, прежде всего, на глубокой переработке этих местных ресурсов, которая породила тут мощную металлургию, химическую промышленность. Этому в немалой степени способствует относительная дешевизна энергоисточников в этих регионах. Второе отличие - относительная слабость аграрного сектора, что связано, прежде всего, с географическим положением регионов в зонах довольно суровых природных условий. Есть немало слабостей и в социальной жизни этих регионов - резко повышенная преступность, плохое состояние здоровья населения, общее невысокое качество инфраструктуры, как коммунальной, так и транспортной.

Эти регионы велики не только по численности населения, но и по размерам территории, поэтому в пределах каждого из них наблюдаются большие контрасты между отдельными частями по уровню их социально-экономического развития, и это сильно осложняет в этих регионах как хозяйственную, так и социально-политическую жизнь. Именно с региона этой группы началось укрупнение субъектов российской федерации - идет создание весьма "разнородного" Пермского края.

Досадным пороком регионов оказывается слабая их встроенность в общероссийскую инфраструктуру, особенно транспортную. Слишком мало здесь магистральных переходов через границы региона, слишком слабы связи с соседями. Это сильно мешает этим развитым регионам играть ту роль организующих центров, которая типична для регионов первого типа.

Региональная политика Центра. Как и регионы первого типа, области второго типа относятся к числу благополучных, к числу районов-лидеров, которые могут играть роль локомотивов развития обширных прилегающих районов. Однако у них самих есть несколько существенных внутренних проблем, в решении которых центральные власти могли бы им помочь. В частности, Центру следовало бы принять участие в разработке и осуществлении грамотной внутриобластной региональной политики, на паях с региональными властями и выполняя при этом роль координатора действий властей региональных и местных. В значительной мере это можно сделать в рамках выполнения совместных полномочий.

4.3. Третий тип

Последние можно отнести к весьма действенным инструментам региональной политики. Уже очевидно, что центр будет активно участвовать в развитии бывшего Коми-Пермяцкого АО, стремясь доказать правильность своей линии на укрупнение субъектов федерации.

Главная же задача для Центра здесь - это борьба с изолированностью этих регионов, инфраструктурное их включение в общероссийскую территориальную ткань путей сообщения. Здесь два генеральных пути. Первый из них - это строительство на федеральные средства крупных межрегиональных железнодорожных трасс. Примерами могут служить проекты Белкомур, Ханты-Мансийск - Ивдель - Серов, Соликамск - Чердынь - Печора, оживление БАМа. Второй путь - строительство относительно коротких участков между автодорогами соседствующих регионов в тех местах, где эти дороги подходят близко друг к другу, но не соединяются (типичная картина для России, особенно в европейской части страны). Ни одна из областей сама по себе особо не заинтересована в подобном строительстве (да и не имеет для этого свободных средств), поэтому его должен взять на себя Центр.

4.3. Третий тип: Башкортостан, Татарстан, Удмуртия, Краснодарский край, Ставропольский край, Оренбургская и Ростовская области

Характеристика. Как и два предыдущих типа, этот тип представлен самыми крупными регионами России, судить ли об этом по численности населения или хозяйственному потенциалу. По плотности каждый из этих регионов вдвое больше среднестатистического субъекта федерации, по промышленному и аграрному потенциалу - в полтора раза. К тому же, это (за исключением Удмуртии) - самые "благословенные края" страны. Они отличаются превосходными природными условиями для проживания людей. Недаром два из них - Краснодарский и Ставропольский края - главные курортные регионы России.

Природная комфортность сочетается с относительно высокими доходами населения, и благодаря этому (и географическому положению) данные регионы издавна служат магнитом в миграционных потоках россиян; на фоне неуклонного сокращения численности населения страны эта черта приобретает особую важность. Несмотря на приток населения, безработица тут небольшая, так как динамичность развития обеспечивает постоянный рост числа рабочих мест. Благодаря хорошим почвенно-климатическим условиям эти районы располагают мощным сельским хозяйством и

составляют настоящую житницу России. В результате структура их хозяйства отличается гармоничностью, хорошим сочетанием сильного аграрного сектора с крупной индустрией. Словом, это тоже относительно процветающие районы страны, с мощным социально-экономическим потенциалом.

Главная отличительная черта этих регионов - консерватизм, который сказывается и в политической, и в социальной сферах. Им свойственен вариант мобилизационного экономического развития с преимущественной опорой на государство (крупные расходы бюджета, широкая раздача льгот, использование барьеров для предотвращения перемещения товаров и услуг). Московский центр Фонда Карнеги даёт регионам этого типа очень низкие рейтинги институционального демократического развития. О преобладании консервативных настроений говорят также итоги голосований на всероссийских выборах.

Местный консерватизм - вовсе не английского или американского толка, он не является позитивным стабилизатором и гарантом от чрезмерно высоких темпов перемен; нет, он носит по преимуществу тормозящий характер, нацелен на реставрацию прежних порядков и заведомо противостоит реформам. Политологи постоянно отмечают высокую зарегулированность предвыборных кампаний, жёсткое воздействие на них пресловутого "административного ресурса". Ярким консерватизмом, граничащим с реакционностью, отличаются и взгляды политических руководителей этих регионов (кроме, пожалуй, Ростовской области).

Все регионы этого типа можно считать геополитически проблемными, потому что они либо располагаются у самых "проблемных" границ России и подвержены опасности терроризма, либо являются самыми крупными в стране республиками с довольно сильными националистическими движениями (Удмуртия - исключение, да и то не слишком резкое). В сочетании с консерватизмом это создаёт серьёзную проблему для политического развития нашей страны. Если к тому же учесть большие размеры населения и хозяйственного потенциала в регионах этого типа, то становится очевидным, что из-за этих регионов в России значительно тормозится процесс модернизации. Зажиточное и многочисленное, устойчиво консервативное и подверженное сильному воздействию негативных общественных явлений (в числе которых и терроризм, и национализм), население этих регионов способно оказывать заметное влияние на весь ход общественных событий в России.

Региональная политика Центра. Она должна быть сосредоточена здесь, прежде всего, на проблеме социально-политической модернизации. Как и два предыдущих типа, этот тип не нуждается в особой экономической помощи Центра. Экономике следовало бы касаться только в связи с задачами ускорения перемен и блокирования негативных общественных процессов (например, захват ключевых отраслей хозяйства кланами политических руководителей и т.п.). Это особенно трудная часть региональной политики, в ней наше политическое руководство не имеет особых навыков, кроме давления на региональных лидеров в духе подковёрного политиканства, тогда как главной целью должна стать публичная политика, нацеленная на общественные структуры, и гражданское общество.

Региональная политика могла бы стимулировать и более полное использование всех плюсов приграничного положения, оговорив особый, более открытый статус прилегающих к государственной границе территорий. Только таким образом возможно превращение приграничного положения региона из недостатка в достоинство. Конечно, речь идет не о всех приграничных регионах данной группы.

4.4. Четвертый тип: Бурятия, Коми, Якутия-Саха, Хакассия, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Амурская и Читинская области

Характеристика. Данный тип представлен географически сплочёнными регионами, и это во многом предопределяет его специфику (вполне справедливо включение и Коми - этого "представителя Сибири" в Европейской части России). Главная определяющая черта - это дальняя сырьевая периферия страны, громадная по территории, изобилующая природными ресурсами, но крайне слабо освоенная и сильно изолированная от основной части страны как из-за огромных расстояний, так и из-за очень слабо развитой инфраструктуры. Освоенность этих территорий имеет очаговый характер.

Природные ресурсы здесь - планетарного масштаба, притом самые разнообразные - от рыбы и древесины до полезных ископаемых. Их использование можно считать ничтожным по сравнению с потенциальными возможностями. Россия колонизирует эту часть планеты уже почти четыре века, но дальше стадии освоения природных ресурсов дело так и не пошло. По-прежнему здесь суровые бытовые условия, очень низкий уровень развития ЖКХ, и главным стимулом

заселения остаётся повышенная зарплата и финансовая невозможность отъезда "на материк" для значительной части населения. Весьма показателен такой контраст статистических показателей: здесь самое высокое в стране производство ВВП на душу населения, но часто очень плохая обеспеченность бюджетов собственными доходами и крайне низкий уровень обеспеченности коммуникациями.

Неудивительно, что в рыночных условиях регионы этого типа стали быстро терять население за счёт выезда в Европейскую часть России, а хозяйство вошло в полосу острого кризиса из-за неспособности конкурировать с привозными товарами или вывезти собственную продукцию.

В то же время нужно отметить, что эти регионы всё же располагают значительным людским потенциалом, крупной индустрией, тут есть значительные очаги продуктивного сельского хозяйства, а недостаток инфраструктуры во многом искупается высокой концентрацией населения и производительных сил в южной полосе и в нескольких наиболее крупных центрах. В этой южной полосе природные условия вполне комфортные, а в иных местах даже особо благоприятные (например, 6 млн. га тучных чернозёмов в Амурской области и Еврейской автономной области). У населения сложились свои традиции, чувство региональной идентичности, своего рода гордость за свой край.

Особая проблема - угроза ползучей экспансии соседних государств (прежде всего Китая, но в экономическом смысле - и Японии), контакты с которыми становятся сравнимыми по размаху со связями с остальной Россией. Угроза эта во многом преувеличена, но наверняка будет нарастать, если в этой сфере не будет налажено государственного регулирования.

В общественном сознании все слухи или сведения об опасности "отсыхания" территорий Сибири и Дальнего Востока от России воспринимаются крайне болезненно (как и другие темы, связанные с территориальным единством страны). В самих регионах данного типа эта тема заметно осложняет политический климат, питая националистические чувства. Недаром на выборах 1999 и 2000 годов партия Жириновского получила тут весьма весомую поддержку.

Региональная политика Центра. Государство уже много раз принимало различные программы освоения Сибири и Дальнего Востока (одна из них существует и поныне), и сама идея региональной политики Центра в этой области сильно скомпрометирована в глазах и специалистов, и местного населения.

4.4. Четвертый тип

Тем не менее, такая политика нужна регионам этого типа буквально как воздух. Однако это должна быть политика нового образца, которая вышла бы далеко за рамки стандартного набора мероприятий вроде транс-портного строительства и превратила бы задачу освоения Сибири и Дальнего Востока в общенациональную идею.

Аналогом может служить освоение американского Запада в 19 веке, которое было воспринято всей страной как "manifest destiny" (что-то вроде "вызова судьбы"); такой настрой общества позволил мобилизовать его на построение гигантского государства от океана до океана. Само государство шло при этом на раздачу громадных льгот пионерам и тем компаниям, которые строили тут железные дороги, создавали банки, организовывали заселение. Нечто подобное пора создавать и в нашей стране. Государству предстоит смириться с мыслью о том, что полноценное освоение Сибири и Дальнего Востока, переход от очаговой колонизации к реальному освоению (обживанию) будет связан для него с очень крупными затратами. Речь идет как о прямых затратах, в виде бюджетных средств, так и косвенных, в виде раздачи концессий, налоговых послаблений, таможенных льгот и т.п. мер, направленных на создание в этих регионах особо благоприятного режима хозяйствования.

Другая тяжёлая статья государственных расходов - кардинальное повышение качества ЖКХ, доведение уровня бытового комфорта как минимум до уровня Европейской части России (в идеале - заметно выше него), чтобы это стало стимулом к переезду сюда из западных частей страны.

Разработка и реализация указанной политики - дело долгое, прежде всего потому, что подобные идеи пока что чужды самим политическим руководителям страны. К тому же нельзя не учитывать, что весьма серьезным барьером на пути использования американского опыта является идущая депопуляция страны. Ее западные районы вряд ли станут значимым источником мигрантов для восточных регионов. При этом миграционный потенциал стран СНГ в значительной степени уже исчерпан.

Поэтому стоит отметить, что пока перед регионами этого типа стоят более частные задачи, масштаб которых посилен разумению нынешних властей. Одна из них особенно очевидна - это транспортное строительство, которое уже ведётся сравнительно споро (например, создание дороги с твёрдым покрытием Чита - Хабаровск). Его главная цель - улучшение связей между регионами этой части России.

Для развития данных регионов, увеличения конкурентоспособности их продукции и степени их интеграции государству стоит пойти на введение льготных транспортных тарифов, как для населения, так и определенных товаров. Кстати, эта мера хорошо себя зарекомендовала в региональной политике Швеции, направленной, прежде всего, на развитие северных территорий.

Другая задача - как осадить отток населения с азиатских "северов" в южных частях регионов этого типа. Главный способ её решения - форсированное повышение стандартов жизни в самых крупных городах типа Хабаровска (он вполне пригоден на роль региональной столицы), освоение пустующих плодородных земель Приамурья и Приморья. Наконец, нужно в спешном порядке отлаживать отношения с Китаем. Вместо пугала нашей общественности он должен превратиться в партнёра, контакты с которым, упорядоченные, контролируемые и направляемые, могли бы породить на российской стороне границы такое же процветание, которое демонстрирует китайский сосед нашего Благовещенска Хайхэ (численность его населения за 20 лет перешла рубеж 1 млн. жителей, а Благовещенск при этом остался тем же, чем и был).

Другая задача региональной политики в районах этого типа - научиться "держат" слабозаселенные и быстро теряющие население громадные территории "северов". В перспективе вполне может стать вопрос о переходе части из них в пока не существующую в РФ категорию "федеральных территорий".

Словом, регионы четвёртого типа дают региональной политике Центра особо ценное поприще для демонстрации её масштабности, эффективности и продуманности. Успехи или неудачи центра в их развитии будут иметь особый политический резонанс.

4.5. Пятый тип: Республики Алтай, Калмыкия и Тыва, Астраханская, Курганская, Сахалинская, Томская области

Характеристика. Эту небольшую группу регионов можно отнести к числу самых бедствующих в стране. Небольшие по территории и численности населения, они находятся, как правило, на периферии страны, притом не только в географическом смысле, но и в социокультурном. Их приграничное положение не даёт им преимуществ, потому что по другую сторону границ лежат, как правило, малонаселённые части соседних государств, и вместо положения на международном транзите они оказываются в инфраструктурном тупике.

Многие показатели экономического и социального плана говорят об упадке: очень высокий уровень преступности (в том числе убийств и наркопреступлений), крайне низкий естественный прирост, множество предприятий-банкротов, узкая специализация экономики. Доходы населения гораздо больше расходов, так как местная торговая сеть слаба, и жители тратят много денег в соседних, более развитых регионах. Реформы мало коснулись местной экономики, доля приватизированных предприятий невысока, государство играет решающую роль. По уровню развития институтов гражданского общества московский центр Фонда Карнеги ставит эти регионы на последние места в России.

В то же время почти в каждом из этих регионов есть природный ресурс, иногда уникального свойства, - икра в Астраханской и Сахалинской областях, козий пух на Алтае, шерсть в Калмыкии. Курганская область могла бы стать житницей для всего Тюменского Севера.

Особняком стоит Сахалинская область, которая, очевидно, уже перешла в миной тип и оказалась в этом только потому, что статистика запаздывает с отражением этого перехода. Статической "загадкой" остается появление в данном типе регионов Томской области.

Региональная политика Центра. Эти регионы остро нуждаются в федеральной помощи. В одиночку им не преодолеть своей отсталости. Скромные размеры людского и хозяйственного потенциала этих районов позволяют решать задачи сравнительно небольшими средствами. Однако проведение региональной политики требует здесь известной осторожности. Не имеет смысла "заманивать" сюда любые предприятия ради наращивания числа рабочих мест и расширения налогооблагаемой базы: ведь производство здесь, как правило, малоэффективно, и подобный сдвиг производительных сил означал бы общее снижение эффективности национальной экономики. Главный путь - это создание предприятий по более глубокой переработке местного сырья, развитие агропромышленного комплекса. Дополнительный ресурс можно извлечь из улучшения транспортного положения регионов, прежде всего путём обустройства выходов в соседние государства. Так, Астраханская область могла бы стать настоящими воротами в нефтегазоносный Каспий, серьёзного рассмотрения заслуживает оборудование военно-морской базы в дельте Волги. У Китая есть проекты строительства магистрали для соединения с Чуйским трактом на Алтае, их следовало бы поддержать. Сходные по масштабу проекты есть и в Японии (строительство туннеля под проливом Лаперуза на Сахалин, прокладка трубопровода по дну пролива и т.п.).

4.6. Шестой тип: Карелия, Архангельская, Вологодская, Камчатская и Магаданская области

Характеристика. Это т.н. ближний Север России, сравнительно неплохо освоенный, и его "филиалы" на Дальнем Востоке. Природные условия тут суровые, но не чрезмерно (магаданская область - исключение), русские люди заселили эти районы уже давно, и местное население хорошо приспособилось к местной природе, которая к тому же весьма богата ресурсами разного рода. Регионы невелики по численности жителей (примерно вдвое ниже среднероссийского уровня), но они обладают мощной индустриальной базой, так что в расчёте на душу населения это едва ли не самые индустриализованные регионы страны. Однако социальная жизнь здесь выглядит весьма запущенной: плохое здоровье жителей (рекорды по заболеваемости), неустойчивые семьи (рекорды по разводам), плохое состояние жилья, суровые формы общежития, носящие отпечаток наследия концлагерей, которые были тут особенно многочисленными.

Структура экономики выглядит чрезмерно специализированной на нескольких отраслях. Сельское хозяйство практически отсутствует по причине суровых почвенно-климатических условий, и это сильно осложняет быт местных жителей. В последние годы отмечался дефицит инвестиций, так что относительно заброшенной выглядит и хозяйственная жизнь.

В тоже время регионы группы имеют благоприятное географическое положение, богаты природными ресурсами, включая рекреационные. Их потенциал очевидно недоиспользуется.

Региональная политика Центра. Регионы этого типа нуждаются в федеральной помощи, которая может опереться на неплохой потенциал местного хозяйства. Не имеет смысла искусственно стимулировать строительство здесь крупных предприятий, потому что это зоны пониженной эффективности для отраслей, не связанных с горной рентой. Не следует и заманивать сюда население, так как условия жизни тут неблагоприятные. Генеральная линия - улучшение инфраструктуры в самом широком смысле слова, чтобы создать условия для хозяйственной деятельности, и в первую очередь кардинальное улучшение бытовых условий населения. Стоит подчеркнуть, что почти все эти районы обладают отличным потенциалом для развития туризма, притом не только оздоровительного, но и познавательного (особенно в Карелии, в Вологодской области), а для Камчатки туризм, прежде всего международный, мог бы стать, при должном развитии, настоящей основой экономики.

4.7. Седьмой тип: Брянская, Владимирская, Ивановская, Калининградская, Калужская, Костромская, Ленинградская, Новгородская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Ярославская области, Марий-Эл, Еврейская автономная область

Характеристика. В своей основной части это самая настоящая средняя Россия - и в географическом смысле, и в статистическом (большинство показателей близки к средним по стране), и в культурном (старинное ядро русской ойкумены). В регионах этого типа чисто русское население; доля православных общин тут самая высокая по стране. Здесь привычная для русских природная среда, хорошие агротехнические условия, высокая плотность населения, добротная освоенность, в том числе инфраструктурная, отличное географическое положение относительно главных центров страны.

В то же время этим регионам присущи многие черты отсталости: невысокий уровень доходов, в которых к тому же резко повышена доля пенсий, мало эффективное сельское хозяйство, нехватка крупных городов, обширные депрессивные районы на стыках областей, вдали от областных столиц. Из этих регионов долгие годы шёл крупный отток населения, стимулированный т.н. оргнабором, и сейчас половозрастная структура населения, прежде всего на селе, сильно искажена. В целом регионы этого типа образуют весьма слитный ареал, приуроченный в основном к Нечернозёмному и Чернозёмному центру, которые уже много лет считаются, и вполне справедливо, сугубо депрессивными частями России (как аграрными, так и промышленными).

Особая проблема - консервативность местного населения, широкая поддержка КПРФ на выборах, что даёт политологам основание относить многие из областей этого типа к пресловутому "красному поясу". С этим в немалой степени связана и невысокая репутация этих регионов у бизнеса, поэтому сюда почти не идёт новых инвестиций.

Региональная политика Центра. Регионы именно этого типа должны стать главным объектом федеральной региональной политики, именно здесь эта политика может быть реализована в своих классических формах в виде программ помощи депрессивным районам. Значение этой политики сильно повышется тем обстоятельством, что здесь она будет нацелена на историко-культурное ядро государства и будет воспринята общественностью с особым удовлетворением (разумеется, только в случае успеха).

Политика Центра должна быть нацелена на то, чтобы раскрыть огромный социально-экономический потенциал этих регионов, полнее использовать их прекрасное географическое положение. В грядущие годы экономического подъёма России эти регионы могли бы стать просторнымместищем для новых предприятий, которое позволило бы уберечь крупнейшие города страны от излишней скученности. Именно на эти регионы следует ориентировать иностранные инвестиции. Осуществление политики не должно выливаться в прямое субсидирование, её цель - расковать местные силы, лежащие под спудом, а не импортировать их извне.

Важная побочная (попутная) цель - освежение политической атмосферы. Оно вполне возможно ещё и потому, что повышенная склонность голосовать за КПрФ была здесь связана скорее с инерцией и почитанием этой партии как наследницы КПСС, олицетворявшей в прошлом государство и "начальство", так что в близком будущем коммунистический электорат окажется, по видимому, перехваченным "партиями власти".

Почти все регионы этого типа отличаются своеобразной внутренней территориальной структурой: во главе стоит областная столица, резко превосходящая остальные города по людности и остальную область по уровню жизни и быта. Такая асимметрия порождает в каждом регионе серьёзную проблему отсталой периферии. Периферийные части регионов обычно соприкасаются друг с другом и образуют вдоль областных границ обширные зоны. Эти зоны могут быть выделены как межобластные депрессивные регионы, и стать объектом совместной региональной политики заинтересованных областей и Центра, где федеральные органы играли бы роль координаторов по той схеме, которая описана применительно ко второму типу.

Следует учитывать опасность того, что общий подъём в регионах этого типа может вызвать значительный отток населения из других регионов страны, особенно из-за Урала, где проживают многие из тех, кто в своё время покинул Центральную Россию и теперь не прочь вернуться в родные места. Этому трудно препятствовать, остаётся лишь учитывать это при проведении общероссийской региональной политики.

4.8. Восьмой тип: Белгородская, Воронежская, Кировская, Курская, Липецкая, Мурманская, Орловская, Саратовская, Тамбовская, Ульяновская области

Характеристика. Географически это тоже средняя Россия, со всеми присущими ей характеристиками (см. предыдущий тип), но это, так сказать, преуспевающая её часть, несколько более удачливая. Причина главным образом в том, что почти у каждой из этих областей есть крупное головное предприятие или комплекс предприятий, которые являются локомотивами региональной экономики. Таковы "Авиастар" в Ульяновске, Новолипецкий комбинат в Липецке, железорудный комбинат "Михайловский" в Курской области, мощный горнометаллургический комплекс возле Старого Оскола (Белгородская область), рыбный комплекс и морской порт в Мурманске ... Благодаря этому тут выше душевые доходы и некоторые социальные показатели, чем в предыдущем типе. Главные города регионов обычно крупнее, чем в предыдущей группе, а Воронеж может претендовать на роль региональной столицы.

Однако в целом уровень развития этих областей тоже не соответствует их потенциальным возможностям, связанным с хорошей освоенностью, добротной инфраструктурой, многочисленным моноэтническим населением и отличным географическим положением. Складывается впечатление, что развитие регионов сковано какими-то внеэкономическими силами.

В числе таких сил, несомненно, находится и глубокая консервативность общественных настроений. Она проявляется и при голосованиях, где КППФ регулярно получает самую сильную в России поддержку, и в хозяйственной политике властей, которые часто возглавляют политики с твёрдыми левыми убеждениями, превращая области в настоящие "бастионы" КППФ. Власти предпочитают обходиться своими силами, нередко блокируют вывоз продукции (прежде всего сельскохозяйственной), препятствуют процедурам банкротства убыточных предприятий, не стремятся привлекать иностранные инвестиции. Московский центр Фонда Карнеги весьма низко оценивает местный уровень развития институтов гражданского общества.

Региональная политика Центра. Здесь потенциал регионов уже частично высвобожден, поэтому федеральное воздействие можно не развёртывать до такого уровня, который необходим регионам предыдущего типа. Здесь нужнее более тонкие формы региональной

политики, в том числе и политические, нацеленные на то, чтобы сковать попытки местных руководителей консервировать сложившиеся общественные отношения. Лучшее оружие - это неукоснительное следование федеральным законам экономического характера, твёрдость и даже жёсткость позиций прокурорской власти (в частности, в контроле за открытостью административных границ), активность региональных филиалов федеральных органов. Такие меры позволили бы "освежить" культурно-политическую атмосферу регионов до такого уровня, без достижения которого трудно рассчитывать на привлечение сюда значимых инвестиций при ускорении экономического роста России.

В регионах этого типа особенно эффективной были бы такие формы региональной политики, которые рассчитаны на специфику каждого региона. Так, в Ульяновской области местные эксперты и власти хотят позиционировать область как научную столицу Поволжья, опираясь на мощные ВУЗы своего главного города, и федеральные власти могли бы эффективно помочь в этом в организационном плане. Мурманская область может играть особо выдающуюся роль океанических ворот России благодаря отличным незамерзающим бухтам Баренцева моря и богатству брошенной ВМФ причальной инфраструктуры. Приход сюда трубопроводов (возможна перекачка нефти даже из района Каспия) преобразил бы жизнь этого региона, и федеральные власти могут весьма ощутимо способствовать этому преобразению.

Отдельной проблемой является "выращивание" Воронежа до уровня региональной столицы. Такой столицы очень не хватает Чернозёмному центру, но её функции выполняет сейчас Ростов-на-Дону, потому что Воронежу оказывается не под силу освоить эту роль (по-видимому, из-за внеэкономических факторов, перечисленных выше). Очевидно, без федеральной помощи он не сможет решить эту задачу, имеющую общенациональное значение. Эта помощь может выражаться как в косвенных мерах (например, в рекомендациях федеральных органов иностранным компаниям размещать свои новые учреждения именно в Воронеже), так и в прямом воздействии (переоборудовании аэропорта на федеральные средства).

4.9. Девятый тип: Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Мордовия, Северная Осетия, Чувашия

Характеристика. Субъекты РФ этого типа составляют в основном яркий северо-кавказский регион, только Чувашия и Мордовия, казалось бы, выпадают из этого ряда, но на самом деле они очень похожи на северокавказские субъекты, если не поддаваться преувеличенным фобиям насчёт пресловутой кавказской национальности. В данный тип вполне могла бы попасть и Удмуртия, но за счет ВПК она оказалась для этого слишком индустриализованной. Тут положено быть и Тыве: ее отсутствие связано, по-видимому, с несовершенством статистики. Регионы этой группы практически не участвуют в законодательной деятельности на федеральном уровне. Ни один регион этой группы не располагает службой уполномоченного по правам человека; только 42 процентов имеет контрольно-счетную палату (во всей стране - 71 %).

Всё регионы этого типа - национальные республики, со всеми сопутствующими проблемами. На Северном Кавказе их дополняет контраст с русской культурой по основным ценностным установкам. Для всех регионов характерна патриархальность. Здесь быстрый рост населения за счёт очень высокой рождаемости, массовая безработица, слабая индустриальная база. Однако аграрный сектор мощный, зачастую процветающий и обеспечивающий многим местным жителям, приверженным традиционному образу жизни, весьма высокий уровень жизни (по сравнению с русским крестьянином, спитым и обманутым).

Недостаточность инфраструктуры, большая доля государственного сектора, неразвитость малого и среднего бизнеса (несмотря на доминирование сельского хозяйства), катастрофически низкий уровень инвестиций, наименьший показатель ВРП как в абсолютных значениях, так и на душу населения - всё это отражение серьёзных и хронических проблем. Здесь рекордно низкие значения индексов благосостояния, экономического потенциала, независимости региональных бюджетов от федерального, активности внешне-экономических связей.

Это закрытые регионы с полунатуральной экономикой. Из-за слабости промышленности слаба и налоговая база, все республики нуждаются в массивных субсидиях. Дело облегчается, казалось бы, тем, что республики невелики по площади и населению, управиться с их проблемами проще, их нагрузка на федеральный

бюджет невелика. Однако именно это отодвигает проблемы этих республик на периферию внимания федеральных властей.

Регионы этой группы характеризуются экстремальными политическими показателями: на выборах в 1999 г. именно здесь получили рекордно высокий результат КПРФ и "Отечество" (более чем в два раза выше общероссийского показателя), показатели "Яблока", "Единства", "Блока Жириновского" и СПС были минимальными. Однако, проявив политическую дальновидность и гибкость, спустя несколько месяцев, на президентских выборах эти регионы дали рекордно высокий результат Путину. Такая управляемость результатов политической конкуренции объясняется данными Фонда Карнеги: наименьшая демократичность выборов и низкие оценки по другим показателям обеспечили этой группе регионов худшее итоговое значение рейтинга институционального демократического развития.

Кавказские республики - на окраине страны, у хребта, но и Мордовия с Чувашией ухитрились оказаться в каких-то изолятах прямо посреди России. Впрочем, нельзя не отметить, что Чувашия явно находится на пути выхода из изоляции.

Региональная политика Центра. Здесь нужны массивные (относительно) вливания федеральных средств просто ради выравнивания. Однако было бы крайне полезно перейти от политики подачек рыбы к политике оснащения удочкой, т.е. помощь должна быть преимущественно инвесториентированной и направленной на создание максимального количества новых рабочих мест. Упор на чисто социальную помощь заморозит ситуацию в этих регионах на неопределенное время.

Республики нуждаются прежде всего в модернизации общественной жизни через модернизацию производственной базы - за счёт индустриализации по 21 веку, то есть не просто в насыщении рабочими местами в промышленности (это само по себе крайне важно), но и в появлении рабочих мест современного уровня, типа заводов по сборке компьютеров и т.п. Это позволит заодно осадить на месте громадный избыток трудовых ресурсов, которые сегодня переполняют некоторые российские города, и подорвать базу этнической преступности.

В случае северокавказских республик региональная политика должна быть направлена на создание их нового имиджа. Последний немало пострадал от событий в Чечне, иных политико-этноконфессиональных конфликтов в регионе. Без изменения имиджа не

4.9. Девятый тип

удастся привлечь в регион инвесторов. Последнее относится, в значительной мере, к соседствующим с ними регионам.

Ближайший международный аналог региона - Юг Италии. Последний уже более полувека находится в центре внимания национальной региональной политики. Многие инфраструктурные и промышленные объекты целиком построены государством, частные инвесторы получали от него более половины стоимости проекта. Эффективность региональной политики снижалась высоким уровнем коррупции на Юге. Все это стоит учесть при разработке российской региональной политики в отношении данного типа субъектов федерации.

Словом, девятый тип есть и остается одним из главных объектов федеральной РП. Надо заранее понимать, что большинство этих регионов останутся в числе основных объектов федеральной РП в обозримой перспективе. От решения проблем регионов данного типа во многом зависит благополучие страны в целом.

Глава 5

Региональное разнообразие и федеральное правовое регулирование

Анализ федерального законодательства показывает, что для самостоятельного и ответственного развития российских регионов существует весьма узкий коридор. Федерация тем самым вольно или невольно демонстрирует недоверие к своим субъектам. Возможно, при этом достигается кратковременный успех, а точнее, ощущение Центром собственной силы. Но в целом философия недоверия деструктивна для долговременного развития России. Она явно или подспудно формирует атмосферу, когда регионы ощущают себя подневольными и вследствие этого, как любой подневольный, стремятся обмануть Федерацию, видя в ней не союзника, помощника, гаранта, а надсмотрщика.

Такая атмосфера еще более сгустилась (вернее, обрела формальную основу для этого) летом 2003 года. Когда политические страсти несколько улеглись, а россияне в основном находились в летних отпусках или готовились к ним, произошла, без преувеличения, "тихая революция". У нее есть название - **Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ**. За этим рутинным и, к сожалению, нередким (что указывает на нестабильность) для нашего законодательства названием, скрывается начало процесса, который может серьезно повлиять, если не на судьбу России, то уж точно на развитие российского федерализма.

Мы не имеем здесь возможности описать и проанализировать весь массив федеральных законов (не говоря уже о подзаконных правовых актах) с точки зрения их соответствия духу и даже букве федерализма, как он понимается Конституцией РФ. Поэтому целесообразно пойти не вширь, а вглубь и в этих целях за основу взять для анализа один из базовых законов в сфере федеративных отношений - **Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ**.

5.1. Модель организации государственной власти в субъектах РФ

Это тем более целесообразно, поскольку, во-первых, он включает в себя общие нормы о компетенции субъектов РФ, а, во-вторых, теперь, после принятия *новой редакции от 4 июля 2003 г.*, данный Закон регулирует механизм осуществления совместной компетенции, экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов РФ и основы взаимоотношений последних с федеральными органами власти. Таким образом, данный Закон¹ дает наиболее объемное представление как об уровне федеративных отношений, так и о некоторых тенденциях в их развитии.

5.1. Модель организации государственной власти в субъектах Российской Федерации

Эта модель описана, прежде всего, в Законе об общих принципах (в данном случае новая редакция мало что добавила к существующему регулированию, во всяком случае принципиальных новелл тут нет) и в *Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ* (далее - Закон об основных гарантиях).

Главная особенность этих двух законов - в том, что федеральный законодатель, как правило, необоснованно широко трактует понятия "общие принципы", "основные гарантии" и т.п. Если проанализировать названные законы, можно увидеть, что речь идет фактически не об общих принципах, т.е. о гарантиях того, что власть в субъектах РФ должна быть устроена на демократических основах, являющихся основами конституционного строя России, а о навязывании организации власти по единой кальке.

5.1.1. Рамки для организации законодательного (представительного) органа власти

5.1.1.1. Федеральный законодатель исходит из собственных представлений и предпочтений *о том, как должны формироваться региональные органы законодательной власти*, и потому обявляет субъекты Федерации, чтобы не менее половины депутатов палат были избраны по так называемой пропорциональной системе ("по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах" - п.4 ст.4 Закона об основных гарантиях).

¹ Для краткости мы обозначаем в тексте этот Закон как "Закон в новой редакции", "Закон от 4 июля 2003 г.", "новый Закон" и т.п.

Известно, что эта поправка, внесенная в 2002 году, вытекает из идеи о необходимости формирования партийной системы не только на федеральном, но и на региональном уровне. Сама цель верная. Возражения вызывают лишь способы ее достижения. Во-первых, есть достаточно аргументов против того, что такая система сформируется именно при пропорциональной избирательной системе. А, во-вторых, (и это главное) как можно отнести выбор избирательной системы в качестве способа формирования представительного органа власти к *общим принципам* организации власти? Таким принципами можно считать, например, требование всеобщего, равного, прямого голосования. Но никак не описание конкретной избирательной модели.

Больше того (и в данной работе уже говорилось об этом), сужая рамки выбора, унифицируя то, что вполне можно было бы отдать на усмотрение региональных законодателей, Федерация упускает возможность использовать региональное разнообразие страны для *опробования* разных моделей (в данном случае - моделей избирательных систем), фактически для постановки государственно-правовых экспериментов. Последнее, кстати, особенно важно для России. Ведь до сих пор мы действуем по принципу "или всё - или ничего". Причем как "всё", так и "ничего" зависит обычно от политического веса сторонников или противников нововведения. Идеология экспериментальной проверки крупных или непривычных новелл, призванных повышать качество жизни, поможет более уверенно распространять их на всю страну либо обоснованно отказываться от них.

5.1.1.2. Весьма жестко федеральный законодатель определил и ***основные полномочия законодательных органов субъектов Федерации***. Приведем лишь некоторые примеры такой излишней определенности. Так подпункт "м" п.2 ст.5 Закона об общих принципах предусматривает, что законом субъекта РФ "утверждается схема управления субъектом Российской Федерации, определяется структура высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации". В принципе правильно, что данные полномочия отнесены к ведению законодательного органа, хотя на федеральном уровне утверждение структуры Правительства РФ почему-то отнесено к полномочиям Президента РФ. Вопрос в другом - почему субъекты Федерации лишаются права самостоятельно определять (и распределять) полномочия между основными институтами власти? Ведь в каком-то субъекте РФ могли счесть, что структуру местного правительства целесообразно определять главе

5.1. Модель организации государственной власти в субъектах РФ

данного субъекта (высшему должностному лицу). Но, главное, для такого федерального регулирования нет оснований в Конституции. Повторим, что, согласно ст.72 Конституции РФ, установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ, во-первых, отнесено к предметам совместного ведения (а не исключительного ведения Федерации), а, во-вторых, понятие "общие принципы организации" не могут включать в свой логический объем конкретные полномочия тех или иных органов власти. Тот же вывод о некотором выходе федерального законодателя за конституционные пределы можно сделать и на основе системной трактовки норм статей 10, 11 (ч.2), 66 (чч.1, 2), 73 и 76 (ч.4) Конституции РФ. В них говорится о достаточно больших пределах самостоятельности субъектов Федерации при определении

Аналогичный упрек можно отнести и к подпункту "а" п.1 ст.5 Закона об общих принципах, в соответствии с которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации "принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему". Таким образом, в отношении республик в составе России формула допускает принятие конституции и поправок к ней не только законодательным органом (хотя, если вести речь об общих принципах, достаточно было установить условия, чтобы принятие конституции соответствовало общепринятым демократическим принципам). Но почему для иных субъектов Федерации предусмотрен лишь один вариант принятия устава - парламентский? Ведь тем самым, скажем, устав области запрещено принимать на областном референдуме. Возможно, мы столкнулись в данном случае лишь с технической недоработкой подп."а" п.1 ст.5 Закона об общих принципах. Но выглядит это как *неравенство прав субъектов РФ разных видов*.

Наиболее существенно на организацию власти в субъектах РФ, на ее унификацию влияет такое полномочие парламентов, как принятие решения о недоверии (доверии) высшему должностному лицу (главе) субъекта Российской Федерации. Напомним, что на федеральном уровне Президента как главу государства (а это аналогично понятию "высшее должностное лицо субъекта РФ" на региональном уровне) никто не может отстранить от должности путем выражения ему недоверия. Вотум недоверия предусмотрен только в отношении Правительства. А Президент РФ, в соответствии с ч.1 ст.93 Кон-

ституции РФ, может быть отрешен от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (импичмент). Это не выражение политического недоверия, что повторим, естественно в отношении органа исполнительной власти, а отстранение от должности в связи с обвинением в совершении тяжкого преступления. Тем самым, Федерация решает за субъекты РФ один из кардинальных вопросов организации власти, предопределяет вполне конкретную модель разделения властей. Дело тут даже не в сомнительной правомерности выражения недоверия лицу, которое получает политический мандат от народа, по существу равноценный политическому мандату парламента. Дело, повторим, - в навязывании какой-то одной модели для всех субъектов РФ.

На это нам могут ответить, что федеральный законодатель не обязывает субъекты Федерации предусматривать в конституциях или уставах возможность выражения недоверия главам субъектов РФ. Предположим, что такое толкование верно. Но ведь если такая возможность субъектом РФ будет предусмотрена, ее можно будет реализовать только одним способом. Унификация налицо, причем унификация не общих принципов, а моментов, которые характеризуют своеобразие регионов.

Федеральный законодатель унифицировал даже *перечень вопросов, которые должны оформляться постановлениями*, что несомненно связывает руки региональным парламентам субъектов Федерации. Так, в соответствии с п.3 ст.5 Закона об общих принципах постановлениями парламента, в частности:

- назначаются на должность и освобождаются от должности *отдельные должностные лица* субъекта Российской Федерации, а также оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

- назначается *дата выборов* в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также дата выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Между прочим, даже по сути назначения парламентом выборов самого себя противоречит принципу разделения властей;

5.1. Модель организации государственной власти в субъектах РФ

- назначается *референдум* субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации; Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

- назначаются *на должность судьи* конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Дело, однако, не в закреплении формы акта, а в предопределенности самих полномочий, что фактически предписывает вполне конкретную модель организации власти. Ведь, если бы действительно было соблюдено конституционное требование об установлении общих принципов организации власти, то субъекты РФ могли бы вполне самостоятельно переопределить и названные выше полномочия по институтам власти (назначение выборов, референдума, назначение на должность судей и т.п.) в зависимости от того, какую модель (или модификацию модели) они избрали бы (в частности, эти полномочия могли бы принадлежать главе субъекта Федерации или, как на федеральном уровне находиться "в совместном ведении" главы субъекта и его парламента). Европейский опыт распределения полномочий между президентами и парламентами в смешанных (полупрезидентских) республиках, к каковым относится и Россия, показывает, что, за исключением традиционных, нет жестко определенных прерогатив у президента и парламента.

5.1.1.3. Вряд ли к общим принципам организации власти можно отнести и ***порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов*** (ст. 7). За этим, как и за названными выше парламентскими решениями и действиями весьма сильно ощущается общее недоверие к квалифицированности региональных властей. Им как бы отказывается в чувстве демократизма и здравого смысла. Возможно, нынешняя реальность такова, что опасения в недостатке понимания демократических процедур в некоторых регионах действительно имеют под собой почву. Но, во-первых, довольно детальное регулирование таких процедур все равно не спасает от авторитаристских проявлений в отдельных субъектах РФ, как впрочем, и на федеральном уровне (жизнь показывает, что

политическая бюрократия вполне может приспособить под себя самые демократичные процедуры). А, во-вторых, Федерация имеет все возможности, не детализируя организацию власти в регионах, корректировать (прежде всего, через решения Конституционного Суда РФ) построение и деятельность органов власти в субъектах РФ.

5.1.2. Рамки для организации органов исполнительной власти

5.1.2.1. Федеральный законодатель predeterminedил (п. 1 ст. 17 Закона об общих принципах), что **высшее должностное лицо** субъекта Российской Федерации (если такая должность предусмотрена) **возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ**. Это означает, что например, президент республики в составе Российской Федерации обязан возглавлять правительство субъекта Федерации.

Данная норма, однако, на практике почти не применяется, поскольку те же президенты республик в составе РФ, как правило, непосредственно не возглавляют правительства субъектов Федерации. Так, в соответствии со ст. 92 Конституции Республики Башкортостан Кабинет Министров только формируется Президентом Республики, но возглавляет Кабинет Премьер-министр РБ, назначаемый Президентом РБ с согласия Государственного Собрания Республики.

К субъектам РФ, правда, Федерация по этому вопросу не предъявляет претензий, видимо, толкуя названное требование Закона об общих принципах как возможность опосредованного руководства высшим органом исполнительной власти.

Но поскольку данное требование законодательно закреплено, оно резко сужает возможности для учета регионального своеобразия, в том числе путем организации удобной для субъекта Федерации модели организации власти: где-то глава субъекта (высшее должностное лицо) может быть тесно связан с исполнительной властью, а где-то выполнять больше представительские и обеспечительные функции (функции гаранта и арбитра).

В этой связи возникает еще один существенный вопрос. Дело в том, что Закон об общих принципах везде к термину "высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации" в скобках добавляет "руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации". Тем самым эти две должности являются в глазах федерального законодателя альтернативными (либо высшее должностное лицо либо

5.1. Модель организации государственной власти в субъектах РФ

руководитель высшего исполнительного органа государственной власти).

Это подтверждается и п. 1 ст. 18, согласно которому обе эти должности можно замещать лишь путем всенародного избрания (исключение составляют случаи избрания его специально созываемым собранием представителей, если на день вступления в силу Закона об общих принципах конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрено именно такое наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)). В любом случае речь идет об особом порядке легитимации данного должностного лица. Но как в таком случае быть с должностями премьер-министров или председателей правительств субъектов Федерации? Получается, что они не являются руководителями высшего исполнительного органа государственной власти. Кто же они в таком случае?

Некоторые субъекты пытаются дать ответ на такой вопрос. Так, Конституция Республики Дагестан (ст. 103) именует Правительство "исполнительно-распорядительным органом государственной власти" (исполнительную власть возглавляет Государственный Совет). По Конституции Республики Татарстан (ст. 116) Кабинет министров также именуется "исполнительным и распорядительным органом государственной власти", но здесь нет понятия руководитель исполнительной власти, ибо Президент РТ назван "главой государства".

5.1.2.2. В еще большей степени закрепляется единая для всей России модель организации региональной власти перечислением в Законе об общих принципах **основ компетенции высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти)**. По тому, как закрепляются основы этой компетенции, можно судить, что Федерация навязала своим субъектам модель смешанной (полупрезидентской) республики, но с несколько меньшими, чем на федеральном уровне прерогативами главы субъекта Федерации. Ведь понятно, что о парламентарной или о президентской республике не идет речь (помимо других признаков, в том числе названных выше), если глава субъекта РФ вправе распускать парламент; подписывать или отклонять законы. И в то же время ему может быть выражено недоверие со стороны парламента, что влечет его отставку. Для парламентарной республики вотум недоверия правительству (а не его, кстати, руководителю) - нормально. Но для полупрезидентской и прези-

дентской республик в отношении лица, являющегося формально или фактически президентом, - нонсенс.

Таким образом, не только организация власти в субъектах Федерации вынуждена строиться по единому шаблону, но и сам этот шаблон страдает внутренними противоречиями и во многом не соответствует принципу разделения властей.

5.1.2.3. Федеральный законодатель в своем стремлении построить власть в субъектах Федерации по единому образцу не заметил или пренебрег тем, что фактически *запутал природу высшего исполнительного органа государственной власти.*

Не будем повторять то, о чем было сказано выше, т.е. фактически о существовании двух высших органов исполнительной власти (на практике часто - администрации главы субъекта РФ и правительства субъекта). Есть еще в Законе об общих принципах п. 2 ст. 21, где абсурдность конструкции только усиливается. Согласно этому пункту, глава субъекта РФ, даже если он является руководителем высшего исполнительного органа власти, попросту отсекается от возглавляемого им же органа. Как иначе можно расценить норму о том, что этот орган "разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации" и в то же время самостоятельно (а не его руководитель) "формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации"? Совершенно становится непонятно: то ли этот орган - реальное правительство субъекта РФ, то ли вспомогательный (рабочий) орган при главе администрации субъекта РФ.

5.2. Государственное управление в регионах

Не менее ярким проявлением недоверия к самостоятельности и ответственности субъектов Федерации (а, скорее всего, это проявление естественного стремления бюрократии поставить под свой контроль, пусть даже формальный, как можно больше объектов собственности и вопросов, которые не могут решаться без участия бюрократии) является **регулирование механизма осуществления полномочий органов власти субъектов Федерации, в т.ч. по пред-метам совместного ведения (или совместной компетенции)**.

Новый Закон, существенно улучшив текст в сравнении с рабочими вариантами его проекта - как с содержательной точки зрения, так и с точки зрения юридической техники - в то же время остался верен главному - **идеи бюрократической иерархии и унификации**. Прежде всего, это проявляется в том, как распределяются полномочия по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Принцип subsidiarity, который является естественным для федеративного государства, требует, чтобы была **жестко закреплена именно федеральная компетенция** по предметам совместного ведения. Тем самым Федерация давала бы регионам возможность увидеть, где кончаются пределы федеральных прерогатив в разных сферах. Тогда регионы получили бы реальную самостоятельность как в конкретизации федерального регулирования, так и, главным образом, в управленческой деятельности. Другими словами, "остаточная" компетенция для субъектов РФ являлась бы гарантией их самостоятельности и ответственности, разумеется, при соблюдении ими Конституции РФ и федерального законодательства. Но вместо этого федеральный законодатель пошел путем **максимально конкретного описания полномочий органов государственной власти субъектов РФ**.

Казалось бы, это и есть гарантия самостоятельности субъектов Федерации. Но дело в том, что правовое регулирование в сфере управления всегда оказывается гораздо беднее жизни, оно являет собой лишь некую схему. Поэтому те, для кого существует жесткое описание компетенции, являются менее самостоятельными субъектами права. В определенных сферах это является гарантией от произвола со стороны властей. Но в данном случае речь идет о резком сужении управленческой самостоятельности, а, значит, и ответственности субъектов Федерации.

С помощью такого подхода Федерация как бы говорит регионам: "Раз уж конституционно закреплены предметы совместного ведения, так и быть и вам что-то от них перепадет, но основная доля управления остается за федеральными структурами власти". Данная ситуация напоминает анекдот советских времен, когда у космонавта одной из "братских соцстран" после посадки на землю руки оказались красными, потому что ему по ним все время били, дабы он не дотрагивался до приборов.

Но дело не только в том, что новая редакция Закона фактически низводит субъекты Федерации до "подсобников" при реализации предметов совместного ведения (а это проблема не "унижения регионального достоинства", а эффективности управления, обеспечения гражданам качества государственных услуг). Дело еще и в том, что Закон нередко просто выходит за пределы предметов совместного ведения, вторгаясь в компетенцию самих субъектов Федерации (к сожалению, Конституция РФ, не установив предметы исключительного ведения субъектов Федерации, невольно провоцирует такое вторжение).

Это, между прочим, весьма опасное для России состояние, поскольку, понимая свое относительное бессилие влиять на формальные решения федеральной власти, региональная власть зачастую компенсирует его фактическим своеволием либо смиряется с жалким существованием своих регионов, канализируя социальное недовольство в сторону Москвы.

Отметим также следующее: новая редакция Закона устанавливает, что им устанавливаются не только принципы организации власти, но и "общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров и принятия федеральных законов". Таким образом, не меняя названия, Закон формально и содержательно поглотил собой другой важный Закон - Федеральный закон ***"О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"*** от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ, утративший силу с введением в действие анализируемого Закона.

Наверное, у разработчиков законопроекта, ставшего Законом, найдутся аргументы, чтобы объяснить такой странный симбиоз, когда в одном законодательном акте совмещаются *два разных предмета регулирования*, тем более под названием, свидетельству-

ющим лишь об одном из этих предметов. Возможно даже, это будет представлено как вклад в теорию конституционного права: ведь потребуется обосновать, что понятие "организация органов государственной власти" включает в себя также "их полномочия, ответственность и взаимоотношения между собой и с федеральными органами государственной власти" (цитата из обновленной преамбулы). Эта странность не так уж безобидна, как может показаться, и не носит характер несовершенства юридической техники, поскольку Федерация, расширительно трактуя понятие "общие принципы организации власти", тем самым уже вторгается во властные прерогативы (компетенцию) своих субъектов.

В рамках данного проекта мы попытались научно осмыслить внесенные поправки и выяснить, куда направлен основной вектор развития российского федерализма - к его свертыванию (централизации и унификации) или к совершенствованию федеративных отношений. В этих целях, а также для удобства читателя составлена таблица изменений и дополнений, внесенных новым Законом (см. Приложение 2), чтобы легче было сопоставить их с прежним текстом Федерального закона *"Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г.*

Мы будем рассматривать лишь значимые новеллы, т.е. не станем затрагивать изменения, вызванные стремлением усовершенствовать юридическую технику и уточнить некоторые понятия. В то же время отметим, что сам способ, которым вносятся изменения и дополнения, не вполне удачный, поскольку их количество и объем настолько велик, что целесообразнее было бы принять новый закон (закон в новой редакции).

А теперь перейдем к конкретным новеллам.

5.2.1. Отныне вместо принципов осуществления полномочий федеральными судами и органами исполнительной власти на территории субъектов РФ устанавливаются (**ст. 3**) принципы обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Не очень понятно, почему произошла такая замена. Важными для обеспечения федерализма представляются те и другие принципы. Но это, с формальной точки зрения. С точки же зрения содержательной отметим следующее.

5.2.1.1. Новая редакция ст. 3 Закона говорит о том, что предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного

ведения, а также *предметы ведения субъектов Российской Федерации* не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться федеральными законами, договорами о разграничении полномочий, соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Тем самым она в целом воспроизводит положение, которое было закреплено в ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". Однако данный запрет расширен в сравнении с названным Законом: отныне и субъектам РФ запрещено передавать их *собственные предметы ведения*.

Что касается передачи, исключения или других способов перераспределения предметов исключительного федерального ведения, а также предметов совместного ведения, можно лишь поддержать такой подход. Обоснование этому давалось нами в предыдущем докладе фонда ИНДЕМ "Тенденции развития федерализма в Российской Федерации"¹. Приведем выдержки из него.

"Предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов *уже разграничены* Конституцией РФ в статьях 71-73 (исключительно федеральные, совместные и "остаточная компетенция" субъектов Федерации). На это могут возразить: ведь ст.11 Конституции РФ предполагает, что предметы ведения и полномочия разграничиваются не только самой Конституцией, но и "Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий".

Что касается Федеративного договора, заключенного до принятия действующей Конституции, то в соответствии с п.1 "Заключительных и переходных положений" Конституции РФ он фактически поглощен последней и потому фактически утратил свою силу (действительно за все прошедшие с момента принятия Конституции РФ годы к нему никто не апеллировал). Сложнее дело с "иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий". Их анализу будет посвящен отдельный раздел на втором этапе подготовки настоящего доклада. Здесь же только укажем следующее.

Во-первых, согласно тому же п.1 "Заключительных и переходных положений" в случае несоответствия *иных договоров* положениям Конституции Российской Федерации *действуют положения Конституции РФ* (этот принцип подтверждается и ч.2 ст.125

¹ Тенденции развития федерализма в Российской Федерации (аналитический доклад). М., 2002.

5.2. Государственное управление в регионах

Конституции РФ, где говорится о том, что Конституционный Суд РФ разрешает дела *о соответствии Конституции РФ* в том числе и *договоров* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации). А, во-вторых, Федеральный закон¹, регулируя порядок разграничения предметов ведения и полномочий, главным образом, посредством договоров, невольно подталкивает к мысли о договорном, а не конституционном характере нашей Федерации, что, будучи официально признано, придало бы российской государственности крайне нестабильный характер и фактически угрожало бы территориальной целостности и государственному единству. [...]

Действительно, Конституция РФ в двух нормах говорит о разграничении предметов ведения и полномочий. В **ч. 3 ст. 5**: "Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, *разграничении предметов ведения и полномочий* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации". В ч. 3 ст. 11: "*Разграничение предметов ведения и полномочий* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий".

Нетрудно понять, если посмотреть на конституционные нормы системно, а не вырывая их из контекста, что в первом случае речь идет о разграничении не как *процессе*, а как уже об одной из *существующих* основ российского федерализма. Во втором же случае Конституция указывает *правовые формы*, в которых допустимо разграничение - Конституция и договоры между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ. Выше, однако, мы уже говорили о том, что в таких договорах не могут пересматриваться положения Конституции, не могут содержаться договоренности, противоречащие Основному закону. Это, между прочим, недвусмысленно подтверждается и ст. 3 названного Федерального закона, которая в п. 1 гласит: "Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения *не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять* установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения".

О каком же разграничении тогда может идти речь? Полагаем, что в процессе становления федерализма в России мы столкнулись - не только в

¹ Имелся в виду действовавший в то время Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г.

политическом языке, но и в языке официальном, юридическом - с поверхностным пониманием и небрежным применением данного термина. И это имеет не только негативные психологические последствия, но и ведет к негативным политическим (политико-правовым) последствиям. Проблема в действительности состоит не в разграничении предметов ведения и полномочий, а только **в механизмах осуществления совместной компетенции** (включая, разумеется, и механизмы взаимной передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения).

Неопределенность, скорее, даже неточность термина "разграничение" приводит к его расширительному толкованию - не только доктринальному, но и официальному. Так, С.Шахрай, описывая в своей монографии дела, рассмотренные Конституционным Судом РФ, касающиеся федеративных отношений, в т.ч. по вопросам совместного ведения, пишет, что при рассмотрении дела о Лесном кодексе РФ, "суд пришел к выводу, что в процессе разграничения между федерацией и регионами делятся не конкретные материальные объекты, а определяется круг полномочий разных органов власти в осуществлении регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения"¹. В целом с этим мнением можно согласиться при одной поправке: на наш взгляд, речь не идет о разграничении как процессе. Как уже говорилось, мы придерживаемся точки зрения, что конституционно разграничение уже состоялось. Правильнее говорить о распределении и перераспределении полномочий по предметам совместного ведения, хотя в своей массовой стадии этот процесс тоже не должен быть слишком долгим [...]. Так вот, такое распределение осуществляется, прежде всего федеральными законами. Однако, как мы уже выяснили, Конституция не называет закон как форму разграничения предметов ведения и полномочий. Тем не менее тот же С.Шахрай указывает на федеральные законы по предметам совместного ведения как на один из правовых инструментов реализации принципов разграничения предметов ведения и полномочий².

Иное дело - запрет субъектам Федерации передавать *предметы их собственного ведения*, разумеется при согласии на это Федерации. На наш взгляд, он спорен с конституционной точки зрения и необоснован с точки зрения практической.

Дело в том, что ч. 3 ст. 11 Конституции РФ в общем виде описывает все виды разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Напомним, как она звучит: "Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными

¹ Шахрай С.М. Указ. соч. С.271.

² См.: там же.

договорами о разграничении предметов ведения и полномочий". Однако, как мы выяснили, предметы исключительного ведения РФ и совместного ведения уже разграничены Конституцией и не могут быть пересмотрены никаким другим актом. Как же тогда относиться к тексту процитированной нормы? Поскольку данная норма общая, следовательно, согласно логике, вычитая из нее исключительную федеральную и совместную компетенцию, мы приходим к выводу, что слова "договоры о разграничении предметов ведения и полномочий" могут относиться только к договорам о передаче Федерации при ее согласии *отдельных предметов ведения субъектов РФ*. Разумеется, это всего лишь доктринальное толкование, и потому такой тип федеративных отношений должен более четко урегулирован в Конституции.

С практической же точки зрения, отстаивая право субъектов Федерации отказываться (передавать в федеральное ведение) от каких-то предметов собственного ведения, мы исходим из того, что ликвидация данного права не учитывает как раз огромного разнообразия регионов. Отнюдь не исключены случаи, когда в том или ином субъекте может просто не оказаться необходимого числа специалистов в той или иной сфере деятельности; отсутствуют финансовые и иные материальные (например, инфраструктурные) средства, позволяющие обеспечивать управление по данному предмету ведения.

На это могут ответить, что в таких случаях субъект Федерации вправе передать свои полномочия (осуществление части полномочий органами исполнительной власти). Но это сужает возможности для управленческого маневра, между прочим, не только субъектам Федерации, но и самому федеральному центру. Возьмем, к примеру, сферу использования и развития местных источников энергии. Поскольку эта сфера не относится к федеральной и совместной компетенции, она является предметом собственного ведения регионов. Представим, что регион испытывает нужду в энергетических объектах, а по экономическим основаниям нецелесообразно снабжать данный регион энергией в достаточных масштабах из федеральных энергетических систем. Выход возможен в поиске альтернативных источников энергии (ветряных, солнечных, морского прилива и др.), но в субъекте нет ни квалифицированных кадров для строительства и использования таких объектов, ни достаточных средств. Конечно, Федерация может построить соответствующие объекты и объявить их федеральными энергетическими системами. Но это будет явно не соответствовать реальности. Представим, что субъект Федерации заключает договор

о разграничении полномочий. Но какие полномочия тут можно разграничить, если предмет ведения целиком региональный? То же относится и к соглашениям об осуществлении части полномочий, которые к тому же могут заключаться только в рамках предметов совместного ведения.

5.2.1.2. В п. 2 анализируемой ст. 3 Закон в новой редакции повторяет известный принцип, который бы вначале определен в решениях Конституционного Суда РФ. Он состоит в том, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов, но после принятия соответствующего нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом. Вместе с тем Закон от 4 июля 2003 г. конкретизирует последнюю обязанность, предписывая субъектам РФ в *течение трех месяцев* привести свое законодательство в соответствие с федеральным.

В целом данную норму следует оценивать положительно, поскольку по предметам совместного ведения федеральные законы, естественно, обладают более высокой юридической силой. Проблема не в этом, а в том, всегда ли федеральный закон, принятый после (а, возможно, на основе) регионального законодательного регулирования, является более совершенным, в т.ч. с точки зрения оптимизации регулирования и соответствия духу Конституции, всегда ли федеральный законодатель определяет лишь рамки, основные принципы в данной сфере, а не пытается унифицировать правила для всей России?

Разумеется, региональные власти могут обратиться в Конституционный Суд или суд общей юрисдикции. Об этом прямо говорится в п. 3 той же статьи. Но каким образом истолкует судебная власть понятие "рамки", "*общие принципы*", если учесть, что нынешний уровень общественного сознания и правосознания таков, что и у судей просматривается склонность, как правило, отдавать предпочтение федеральному, а не региональному регулированию. Впрочем, есть и формальные признаки того, что судебная власть будет рассматривать названные понятия с централистских позиций. Приведем несколько примеров из решений Конституционного Суда РФ.

С одной стороны, можно вспомнить о такой позиции (она, правда, во-первых, была высказана в особом мнении конституционного судьи Э.М.Аметистова¹ и, во-вторых, в связи с Законом об общих

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Э.М.Аметистова "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)" от 30 мая 1996 г. № 13-П.

принципах организации местного самоуправления): "Для решения вопросов, поставленных заявителями перед Конституционным Судом по данному делу, следует, прежде всего, определить содержание и пределы понятия "общие принципы организации системы органов местного самоуправления". [...] Поскольку согласно части 4 статьи 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, то устанавливаемые федеральным законодательством *общие принципы организации местного самоуправления должны соответствовать международно-правовым нормам по данному вопросу*, являющимся обязательными для исполнения Российской Федерацией".

С другой стороны, вот выдержки из постановлений Конституционного Суда РФ. "Таким законом в настоящее время является Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными в него в том числе и после вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации. Именно он определяет юридическое содержание конституционного института *общих принципов* налогообложения и сборов. В силу статьи 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации по этому предмету совместного ведения должны приниматься в соответствии с данным Законом"¹. Тем самым Суд на основе формальных признаков (регулируемые федеральным законом) принял сторону Федерации по толкованию понятия "общие принципы".

Есть и решение КС РФ, непосредственно связанное с анализируемым Законом об общих принципах (правда, в одной из его прежних редакций). В 2000 году Конституционный Суд прямо рассматривал запрос, в котором фигурировало мнение заявителя, "что *общие принципы*, т.е. основные начала, организации системы органов государственной власти *не должны включать детальное регулирование* вопросов формирования и деятельности органов государственной власти; названными же статьями закреплены конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что является, по мнению заявителя, предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации, осуществляемого в порядке статьи 73 Конституции Российской Фе-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"" от 21 марта 1997 г. № 5-П.

дерации, и не может относиться к общим принципам организации системы органов государственной власти". Примерно то, о чем и мы говорим в настоящей работе. Однако Суд не согласился с данным мнением и указал:

"Общие принципы организации системы органов государственной власти устанавливаются также *федеральным законом*, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1 и статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации). В силу этого организация власти на уровне субъекта Российской Федерации в принципе должна соответствовать организации власти на уровне Российской Федерации, а потому *установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть исключительной прерогативой субъектов Российской Федерации*".

Исходя из установленного Конституцией Российской Федерации принципа разделения властей (статья 10) и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5, часть 3; статья 10, статья 11, часть 3; статьи 72 и 76), Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" устанавливает лишь основные полномочия, которые в пределах полномочий и компетенции, вытекающей из Конституции Российской Федерации, должны осуществлять соответственно законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (утверждение бюджета субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, установление основ организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, установление порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти и в органы местного самоуправления, утверждение программы социально-политического развития, установление налогов и сборов, определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и т.п.) или высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспе-

5.2. Государственное управление в регионах

чению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разработка и представление проекта бюджета, обеспечение исполнения бюджета; формирование иных органов исполнительной власти; управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации и др.).

При этом данный Федеральный закон не содержит исчерпывающего перечня полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и специально предусматривает, что законом субъекта Российской Федерации регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации, и что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Что касается статей 6, 7, 8 и пункта 2 статьи 9 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", то законодатель, исходя из основ конституционного строя, закрепил в них лишь такие положения - относящиеся к праву законодательной инициативы, порядку принятия и обнародования нормативных правовых актов законодательного органа субъекта Российской Федерации, возможности досрочного прекращения его полномочий, - которые имеют общее, принципиальное значение, затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве и потому должны реализовываться в организации и деятельности как федеральной власти, так и власти субъектов Российской Федерации; при этом регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется их законодательством"¹.

Таким образом, хотя Конституционный Суд и говорит, что федеральный законодатель не должен выходить за пределы "общих

¹ Определение Конституционного Суда РФ "По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 8 июня 2000 г. № 91-О

принципов", в то же время трактует их, как и федеральный законодатель, на наш взгляд, излишне широко.

5.2.2. В п. 9 ст. 4 добавлена норма о том, что управление и/или распоряжение законодательным органом власти субъекта РФ или отдельными депутатами средствами регионального бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств на обеспечение деятельности самого законодательного органа и/или депутатов. Казалось бы, это и без того само собой разумеющийся запрет. Он вытекает из принципа разделения властей, согласно которому парламент вправе лишь контролировать исполнение бюджета исполнительной властью. Однако российская практика показала, что в некоторых регионах (например, в Санкт-Петербурге) депутаты выделяли в свое распоряжение весьма внушительные суммы бюджета. Таким образом, данный запрет представляется обоснованным, хотя существующее положение можно было исправить судебным решением.

5.2.3. Исключив подпункт "б" пункта 2 ст. 5, Закон тем самым лишил субъекты РФ права законодательно устанавливать *основы организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ*. Логика законодателя здесь понять трудно. Можно лишь догадываться, что федерального законодателя испугало слово "основы". Он, возможно, счел, что основы, в т.ч. организации и деятельности парламента, - прерогатива лишь Федерации.

5.2.4. Смысл изменения ст. 13 и исключения из текста **ст. 14** состоит в существенном сужении *неприкосновенности депутатов* законодательных органов субъектов Федерации. Это достигается двумя способами.

Во-первых, теперь в **п. 3** говорится об относительной невозможности привлечь депутата законодательного органа субъекта РФ к уголовной или административной ответственности лишь "за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий". Относительность этой гарантии состоит в том, что данное правило не распространяется "на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом".

Во-вторых, **п. 2 ст. 13** предусматривается лишь *особый порядок* "привлечения депутата к уголовной или административной ответст-

5.2. Государственное управление в регионах

венности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях". Этот особый порядок, в частности, по Уголовно-процессуальному кодексу РФ состоит в том, что:

- возбуждение уголовного дела в отношении депутата законодательного органа субъекта РФ производится прокурором субъекта РФ на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа. Таким образом, согласие на привлечение к уголовной ответственности дает не законодательный орган, как на федеральном уровне, а коллегия судей;

- следственные и иные процессуальные действия в отношении депутата законодательного органа субъекта РФ, если уголовное дело в отношении его не было возбуждено или он не был привлечено в качестве обвиняемого, производятся также на основе заключения коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа.

Отношение к данной новелле создается двойственное. С одной стороны, представляются не оправданными различия как в содержании (объеме) депутатской неприкосновенности, так и в порядке ее лишения между федеральными и региональными парламентариями. Природа мандата тех и других, равно как природа их статуса не имеет принципиальных отличий, кроме территориальных. Другое дело, что речь стоит вести не о приближении неприкосновенности региональных депутатов к неприкосновенности на федеральном уровне, а наоборот.

С другой стороны, данное изменение связано со сложившейся негативной практикой (яркий пример - история с трудными попытками привлечь к ответственности депутата Красноярского краевого законодательного органа А.Быкова), которая свидетельствует о том, что региональные парламентарии склонны "не выдавать" своих коллег правосудию. В нынешних условиях, когда скандалы, связанные с депутатами, в т.ч. с региональными, зачастую лишь прибав-

ляют им популярности; когда положительная репутация политика еще не стала значимым фактором; когда политические партии не очень заботятся о том, кто выступает от их имени - в этих условиях ограничения депутатской неприкосновенности, закрепляемые на федеральном уровне, имеют смысл.

Заметим также, что данный подход предопределил в свое время еще Конституционный Суд РФ, который (как раз по делу А.Быкова) в Постановлении "По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края" от 12 апреля 2002 г. № 9-П указал: "...Федеральный законодатель, закрепляя принцип неприкосновенности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, *не может освободить их от уголовной и от административной ответственности*, налагаемой в судебном порядке, но вправе предусмотреть особые условия привлечения их к такой ответственности. Конкретный объем *неприкосновенности*, обеспечивающий недопустимость преследования депутата именно в связи с его депутатской деятельностью и в целях оказания влияния на нее, должен быть определен *федеральным законодателем* с соблюдением требований Конституции Российской Федерации".

Не очень хотелось бы спорить с решениями судов, тем более Конституционного Суда, но, на наш взгляд, повторим, данная новелла ситуативна и в нормальных условиях все-таки не вполне будет соответствовать духу и принципам федерализма.

5.2.5. Дополнение ст. 17 новым пунктом (**п. 4**), говорящим, что *перечень исполнительных органов* государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации, на первый взгляд, расширяет самостоятельность органов власти субъектов РФ.

Однако, во-первых, федеральный законодатель фактом закрепления данного права показывает, что глава субъекта Федерации без разрешения Федерации не может, оказывается, даже определить, какие органы исполнительной власти образуются в данном

регионе. А, во-вторых, совершая такое "благодеение", законодатель только запутал компетенцию органов власти субъектов Федерации. Ведь согласно новой редакции подп."м" п. 2 ст. 5 "законом субъекта Российской Федерации: [...] устанавливается структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации". Но разве определение перечня органов не есть определение их структуры? Во всяком случае об этом говорит п. 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ "По делу о толковании статей 71 (пункт "г"), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации" от 27 января 1999 г. № 2-П: "2. Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "г"), 83 (пункт "д"), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие "структура федеральных органов исполнительной власти" включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию -тельством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий". Теперь, если данные нормы закона не будут изменены, они станут основой для нешуточных конфликтов между главами субъектов Федерации и законодательными органами.

5.2.6. Определенным патерналистским духом пронизано дополнение **статьи 19 пунктом 8**, довольно подробно регулирующим основания и порядок отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Однако не только это положение, противоречащее понятию "общие принципы организации власти", вызывает возражения.

Во-первых, спорно, что вообще федеральный законодатель легитимизировал (еще в старой редакции) сам институт отзыва в отношении глав субъектов Федерации¹ Ведь по своей природе этот институт является составной частью императивного мандата депутатов, а не должностных лиц исполнительной власти или тем

¹ Хотя для Конституционного Суда РФ здесь вопроса нет. Так, в его Постановлении "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 7 июня 2000 г. № 10-П указал: "В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти (статья 3, часть 2). Федеральный законодатель, устанавливая в порядке статей 72 (пункт "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе учредить в отношении избранного всенародным голосованием высшего должностного лица (руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации институт отзыва в качестве одной из форм непосредственной (прямой) демократии".

более президентов. В системе разделения властей существуют рычаги досрочного прекращения полномочий. Включение в число таких рычагов отзыва означает, что система разделения властей не работает, что нет нормальной политической системы с четко обозначенной правящей партией и оппозицией. Что же касается депутатов, то почему на федеральном уровне его нет, а на региональном он допускается? Мы сейчас не ведем речь о целесообразности или нецелесообразности существования императивного мандата или отдельных его элементов. Речь о том, почему различается отношение к этому институту на разных властных уровнях.

Во-вторых, очевидно, что Федерация, усилив конкретизацию оснований и порядка осуществления отзыва, решила таким способом обеспечить себе контроль еще над одним рычагом своего воздействия на президентов и губернаторов. Это достигается, прежде всего, тем, что основания для отзыва предусмотрены исключительно юридические, а не политические: а) нарушение высшим должностным лицом законодательства Российской Федерации и (или) законодательства субъекта Федерации и б) неоднократное без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом своих обязанностей. Такое сужение оснований весьма показательно, поскольку такие факты должны быть установлены соответствующим судом. Правда, непонятно, что подразумевается под "соответствующим судом". Но, главное, практически за те же самые нарушения глава субъекта Федерации может быть, согласно тому же Закону, отстранен от должности Президентом РФ, да и законодательный орган вправе выразить ему недоверие. Видимо, законодатель решил, что в некоторых случаях будет целесообразно "освятить" снятие с должности главы субъекта РФ "волей народа", что в нынешних политических условиях не представляется таким уж трудным делом.

5.2.7. Наиболее важным, мы бы сказали, революционным нововведением является дополнение Закона об общих принципах организации власти двумя главами - *IV.1. "Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации"* и *IV.2. "Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации"*.

Не будем повторять сказанное выше о том, что включение двух этих глав (которые должны были бы являться предметами другого законодательного акта) является совершенно искусственной встав-

кой и не соответствует названию данного Федерального закона. Рассмотрим содержание этих новелл, претендующих, главным образом, на то, чтобы определить так долго ожидавшийся *механизм реализации полномочий по предметам совместного ведения*.

Политическая необходимость законодательного введения механизмов реализации совместной компетенции (полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ) стала очевидна практически сразу же после принятия Конституции РФ 1993 г., закрепившей в ст. 72 предметы совместного ведения. Поэтому можно лишь приветствовать попытку найти законодательные механизмы осуществления совместной компетенции.

Первая попытка, отраженная в отмененном уже ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", к сожалению, не оправдала надежд. Закон мало что добавлял к конституционному регулированию. В частности, называя "принципы разграничения", законодатель фактически лишь перечислял, несколько видоизменив, известные конституционные нормы. Но даже если бы признать некоторые из "принципов разграничения" новеллами, то их требовалось не просто назвать, но и конкретизировать, закрепить гарантии их соблюдения.

Но главный недостаток Закона состоял в отсутствии каких бы то ни было практических механизмов осуществления совместной компетенции. Ведь вряд ли таковыми можно считать установление в самых общих чертах порядка подготовки и заключения договоров и соглашений, поскольку последние не являются (во всяком случае, не должны являться) основной формой осуществления совместной компетенции.

Единственное, что могло в какой-то степени напоминать такого рода механизм, это нормы (опять-таки описанные довольно расплывчато), регулировавшие законодательный процесс по предметам совместного ведения. Однако и здесь проявилась декларативность прежнего Закона. В его ст. 13, в частности, говорилось: "Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной Думы

и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации". Но такая норма требовала ответов, как минимум, на вопросы:

1. Как понимать слова "по решению Государственной Думы" - как образование согласительной комиссии только Думой или как возможность такого голосования депутатов Госдумы, при котором комиссия вообще не будет создана?

2. Как понимать фразу о "заинтересованных субъектах РФ" - как участие в согласительной комиссии представителей возражавших против законопроекта субъектов Федерации или всех, кто выразил заинтересованность в судьбе законопроекта?

3. Если в рамках согласительной комиссии не будет найден компромисс - означает ли это снятие законопроекта с рассмотрения или, наоборот, продолжение законодательного процесса с формальным упоминанием в документах, сопутствующих законопроекту, что согласительная комиссия была образована, но к согласию прийти не удалось?

Однако Закон ответов не содержал. Забегая вперед, заметим, что и новая редакция не отвечает на них. В новой редакции Закона об общих принципах организации власти заметна попытка максимально конкретно описать полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения. Казалось бы, вот она долгожданная конкретность. Однако за нею угадывается весьма опасная **философия унифицированного федерализма**. Эта философия имеет, как минимум, три серьезных последствия.

5.2.7.1. С субъектов РФ фактически снимается *бремя ответственности за качественное управление*. Деловые качества региональных руководителей в силу этого в еще большей степени будут рассматриваться не как умение решать острые проблемы региона, а как наличие хороших связей или умение их наладить с федеральными властями. Это, наверное, удобно федеральным и региональным чиновникам, но фактически лишает смысла принцип выборности губернаторов, превращая последних из самостоятельных политиков, которые, по идее, должны были бы составлять кадровый резервуар

кандидатов в Президенты РФ, в "приводные ремни" федеральной бюрократии.

5.2.7.2. Существенно *тормозится местная инициатива* (ибо еще более сужаются возможности для ее проявления), направленная на динамичное социально-экономическое развитие субъекта Федерации. Ясно, что это бьет, прежде всего, по населению.

5.2.7.3. Создаются условия для роста социальной и политической напряженности в регионах, особенно тех, кои обладают существенной национально-культурной, демографической, географической и иной спецификой. А это, как известно, продуцирует рост сепаратистских настроений.

На это могут ответить: "Наоборот, посмотрите, как много всего отдается регионам. Какая же тут унификация?". Что ж, посмотрим, каков общий вектор нового Закона в этой части.

Но перед этим стоит сделать **принципиальную оговорку**. Ни то, о чем сказано выше, ни то, о чем будет говориться ниже, не означает что власти субъектов Федерации следует считать а priori "белыми и пушистыми", а федеральные власти "демонами". Мы все, и нынешние политические элиты в том числе, вышли "из одной шинели" - номенклатурной, командно-административной системы. И, кстати, появление идеологии "вертикали власти" (это не означает, что мы ее оправдываем как магистральное направление развития) вызвано тем, что федеральная власть просто не захотела дальше мириться с "региональным произволом", от которого страдали, прежде всего, граждане. Не случайно попытки "привести в чувство" отдельных региональных лидеров предпринимались и в эпоху Б. Ельцина, но тогда были обречены на провал, поскольку популярность первого Президента России, будучи положена на алтарь самых болезненных экономических реформ, была слишком низкой и больше не являлась политическим ресурсом первого Президента. Популярность же ("рейтинг") Президента В. Путина несравненно выше рейтинга "позднего Ельцина" и потому с началом правления второго Президента стало возможным провести в Думе ряд законов, которые при всех их серьезных недостатках направлены на упорядочение исполнительной дисциплины.

Опасен поэтому не сам переход, так сказать, на "ручное управление" (как временная мера это было необходимо, ибо альтернатива ему - анархия). Опасно то, что при нынешнем состоянии общественного сознания эта методология имеет все основания закрепиться надолго. А если так и будет, то развитие России пойдет вновь по тушиковому пути.

К сожалению, инерция укрепления авторитета федеральной власти в регионах явно довлела над разработчиками анализируемого закона в ущерб логике построения не командной, а правовой основы федеративных отношений. Федерализм представляется им, судя по всему, просто системой, где есть вышестоящие (федеральные) органы и органы нижестоящие. А соответственно у первых должны быть все ключи для управления. Хотя, справедливости ради, стоит отметить, что принятые изменения и дополнения отличаются от предлагавшихся на стадии разработки законопроекта в лучшую сторону, они более сбалансированы. Тем не менее, философия унитаризации все же ясно просматривается и в них.

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными органами власти

Если обозначить лишь принципиальные моменты регулирования, следует остановиться на следующих.

5.3.1. В ст. 26.1 заложено весьма спорное, с конституционно-правовой точки зрения, положение, согласно которому полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями. То есть ни слова не говорится о законах, издаваемых самим субъектом Федерации. Но как тогда быть с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, где сказано: "По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и *принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации*"? Может быть, федеральный законодатель имел в виду, что законы и иные правовые акты субъектов Федерации только конкретизируют порядок осуществления полномочий региональных органов власти, а не определяют их? Если такая догадка верна (а других предположений у нас нет), то это - явно зауженное толкование упомянутой конституционной нормы.

Во всяком случае анализ многочисленных решений Конституционного Суда РФ подтверждает наш вывод. Сошлемся лишь на часто цитируемое Постановление КС РФ "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" от 9 января 1998 г. № 1-П, в котором говорится: "Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). Следовательно, Конституция Российской Федерации осуществляет разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Причем, по смыслу статей 72 и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, *до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом*".

Между прочим, это положение подтверждено и в анализируемом Законе, п. 5 ст. 26.3 которого (вступая в противоречие со ст. 26.1) предоставляет возможность до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, устанавливать законами субъекта Российской Федерации полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Таким образом, если региональный законодатель имеет право осуществлять регулирование по предметам совместного ведения при отсутствии федерального регулирования, то, естественно, субъекты РФ устанавливают и полномочия своих органов исполнительной власти. Правда, далее в Постановлении сказано, что "*Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации*". Но второе утверждение отнюдь не противоречит сделанному выводу. Федерация, разграничивая полномочия по предметам совместного ведения, тем самым определяет полномочия и органов власти субъектов Федерации. Но откуда следует, что определяет исчерпывающим образом¹?

¹ Именно об этом говорилось в упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд в другом Постановлении "По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации" от 11 апреля 2000 г. № 6-П заявил: "Согласно статье 72 (пункт "а" части 1) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Из федеративной природы их взаимоотношений вытекает также *недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения*, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти".

Кстати, законодатель слишком узкой формулой одновременно лишил и Президента РФ права участвовать в определении полномочий по предметам совместного ведения (последний вправе определять полномочия органов государственной власти субъектов РФ только по предметам ведения Российской Федерации), что также противоречит решениям Конституционного Суда РФ. Суд в своем Постановлении "По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" от 25 июня 2001 г. № 9-П установил, что "указы нормативного характера могут издаваться Президентом как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов".

5.3.2. Странность (а точнее законодательное отражение философии патернализма и унификации) усиливается при чтении **п. 4 ст. 26.1**, где говорится о том, что "федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий...". Тем самым Центр диктует субъектам Федерации не только - что делать, но и как, из каких источников *финансировать* их собственные полномочия, пусть даже по предметам совместного ведения.

Этой проблеме посвящено еще несколько норм, в т.ч. **ст. 26.2** и наиболее подробно - **ст. 26.3**. Последняя является, по существу, ключевой, поскольку в твердой форме указывает, какие полномочия остаются за регионами. Поэтому стоит остановиться на ней особенно. Анализ **п. 2 ст. 26.3** показывает, что весьма положительным является законодательное установление границы между полномочиями Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Однако представляется, что этот момент выражен таким образом, что перестает нести положительный заряд, т.к. не соответствует духу федерализма и развитию федеративных отношений. Попробуем обосновать свой вывод.

Во-первых, в сорока одном пункте не столько перечислены полномочия, сколько указаны сферы, которые финансируются субъектами РФ. Таким образом, федеральный законодатель оставляет за собой более детальное определение полномочий органов власти (прежде всего, исполнительной) субъектов РФ, оставляя за последними зачастую лишь обязанность финансирования определенной сферы. Возьмем, к примеру подп. 3 п. 2 ст. 26.3, который закрепляет за субъектами РФ право формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации. Спрашивается, вправе ли в таком случае соответствующий государственный орган субъекта РФ самостоятельно решать, скажем, кому и в каком порядке предоставлять возможность пользования этими архивами или эти вопросы должны решаться в общем для всех регионов порядке?

Во-вторых, перечисляя полномочия субъектов РФ, федеральный законодатель нередко вторгается в сферу уже не совместных, а исключительно региональных предметов ведения. Для того, чтобы наглядно продемонстрировать это, составим следующую таблицу.

Таблица 5.3.1

Соответствие предметов совместного ведения, перечисленных в ст.72 Конституции РФ, вопросам, закрепленным за субъектами РФ Законом от 4 июля 2003 г.

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
1.	обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам	отсутствует
2.	защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон	а) поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности; б) предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг.
3.	вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами	планирование использования земель сельскохозяйственного назначения
4.	разграничение государственной собственности	передача объектов собственности субъекта РФ в муниципальную собственность

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

Продолжение Таблицы 5.3.1

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
5.	природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры	а) организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; б) создание и обеспечение охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения
6.	общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта	а) обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации; б) предоставление начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях)

Продолжение Таблицы 5.3.1

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
		<p>в) охрана и сохранение объектов культурного наследия регионального значения;</p> <p>г) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта РФ;</p> <p>д) создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев);</p> <p>е) организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);</p> <p>ж) поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);</p> <p>з) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта.</p>
7.	координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение	<p>а) организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений);</p> <p>б) организация обязательного медицинского страхования неработающего населения;</p>

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

Продолжение Таблицы 5.3.1

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
		<p>в) организация оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;</p> <p>г) социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальная поддержка ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи.</p>
8.	<p>осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий</p>	<p>а) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;</p> <p>б) организация тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях)</p>

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
9.	установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации	установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов, а также установление налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах
10.	административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды	установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления
11.	кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат	а) материально-техническое и финансовое обеспечение оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях; б) определение границ нотариальных округов в пределах территории субъекта Российской Федерации и численности нотариусов; в) материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей
12.	защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей	отсутствует
13.	установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления	отсутствует
14.	координация международных и внешнеэкономических связей субъек-	заключение внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

Продолжение Таблицы 5.3.1

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
	тов Российской Федерации, выполнение международных договоров РФ	
15.	отсутствует	материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации
16.	отсутствует	организационное и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации
17.	отсутствует	формирование и содержание архивных фондов субъекта Российской Федерации
18.	отсутствует	формирования и использования резервных фондов субъекта РФ для финансирования непредвиденных расходов
19.	отсутствует	поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами)
20.	отсутствует	строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения
21.	отсутствует	организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение)
22.	отсутствует	предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации

Продолжение Таблицы 5.3.1

№ п/п	Конституция РФ	Закон 2003 г.
23.	отсутствует	организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов
24.	отсутствует	привлечение субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживание и погашение внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации
25.	отсутствует	наделение городских поселений статусом городского округа
26.	отсутствует	определение границ муниципальных образований в установленном порядке
27.	отсутствует	выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом
28.	отсутствует	учреждение печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации
29.	отсутствует	предоставление материальной и иной помощи для погребения

Как видим, из 41 полномочия 14 никак не корреспондируют статье 72 Конституции РФ. А это означает лишь то, что данные сферы относятся, согласно ст.73 Конституции РФ, к исключительному ведению субъектов Федерации. В то же время три позиции по конституционно установленным предметам совместного ведения, напротив, не отражены в законодательном перечне полномочий, осуществляемых за счет средств бюджетов субъектов РФ. Это означает, что Федерация полностью оставила за собой "обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и феде-

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

ральным законам"; "защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей"; "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления".

И все это при том, что даже упомянутые Законом полномочия, на наш взгляд, далеко не полностью покрывают собой те вопросы совместного ведения, которые перечислены в ст. 72 Конституции РФ.

Любопытна также выявляемая при анализе закономерность: наибольшее число затратных полномочий, закрепляемых за субъектами РФ, связано с вопросами образования, культуры, социальной поддержки и медицинского обслуживания, т.е. с социальной сферой ("социалкой" на бюрократическом языке). Тем самым наиболее политически "взрывоопасные" проблемы Федерация предоставила решать своим субъектам.

Правда, федеральный законодатель закрепляет правило, которое дает субъектам некоторое правовое пространство для проявления самостоятельности. С одной стороны, в **п. 4 ст. 26.3** указывается, что перечень полномочий субъектов РФ по вопросам совместного ведения является жестким, поскольку "не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений" в данную статью Федерального закона. С другой стороны, допускается, что *до принятия федеральных законов* по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, *не урегулированным федеральными законами*, могут устанавливаться иные полномочия органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемые ими самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации.

5.3.3. Идея унификации, противостоящая идее учета регионального разнообразия, весьма ярко проявляет себя в **п. 7 ст. 26.3**. В нем говорится: "Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, *не предусмотренные пунктом 2* настоящей статьи и установленные иными федеральными законами, осуществляются *за счет субвенций из федерального бюджета*". Другими словами, Федерация говорит своим субъектам: большую часть полномочий (за пределами 41 пункта) осуществляете тоже вы, но уже за федеральные деньги, а, значит, осуществление этих полномочий будет полностью контролироваться федеральными органами. Об этом свидетельствует продолжение текста названного п. 7, где говорится, что "такие федеральные законы должны:

5. Региональное разнообразие и федеральное правовое регулирование

- определять права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также права и обязанности федеральных органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- устанавливать способ (методику), федеральные государственные минимальные социальные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление соответствующих полномочий;
- содержать указание на передачу в пользование и (или) управление либо в собственность субъекта Российской Федерации материальных объектов в целях обеспечения осуществления соответствующих полномочий;
- определять порядок представления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности об осуществлении соответствующих полномочий;
- определять порядок осуществления федеральными органами государственной власти контроля за исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий и содержать наименования контрольных органов;
- определять условия и порядок временного изъятия соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации, возмещения субвенций, передаваемых органам государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения осуществления соответствующих полномочий".

Если смотреть на все эти положения отвлеченно, в них нет ничего страшного для федерализма. Конечно же, справедлив подход: кто дает деньги, тот вправе и контролировать, на что они расходуются. К тому же известно из практики, что региональные власти зачастую весьма вольно поступают с федеральными средствами. Но в данном случае картина другая.

Во-первых, Федерация закладывает возможность контролировать не только "на что", но и "как" расходуются финансовые средства, как именно осуществляются полномочия. А это означает, что региональные органы исполнительной власти становятся фактически нижестоящими органами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

Во-вторых, несмотря на то, что предметы ведения совместные, то и обязанности, а равно ответственность должны быть обоюдными. Но федеральной ответственности в Законе как-то не просматривается.

В-третьих, и это **самое главное**, на основе каких критериев Федерация разделила полномочия субъектов Федерации на две части (осуществляемые за счет собственных средств и за счет средств федеральных)?

Добавим и такую любопытную деталь. В п.8 ст. 26.3 говорится, что предоставление субвенций из федерального бюджета может не предусматриваться, если установленные Федерацией полномочия субъектов РФ не предусматривают необходимость создания в субъектах новых органов государственной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих. Но тогда к какому из двух названных виду полномочий относится эта группа? Ведь от этого зависит степень федерального контроля. На этот вопрос Закон не дает ответа.

5.3.4. Ст. 26.4 устанавливает порядок участия органов субъектов Федерации в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. То есть тем самым соблюден важный принцип федерализма при осуществлении компетенции по вопросам совместного ведения: не только разграничиваем исполнительные полномочия, но и совместно регулируем те или иные вопросы.

Тут, правда, "революции" не произошло, т.к. подобное участие, как уже говорилось, предусматривал и отмененный ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". В нем, однако, все это сводилось к довольно аморфным положениям, почти никак не влияющим на возможности изменить волю федерального законодателя.

Как изменил порядок согласования интересов новый Закон? Он оказался более конкретным. Но в чем? Да только в том, как именно должна быть выражена воля субъектов Федерации. Не более того. Поставленные нами выше вопросы по поводу статуса согласительной комиссии и ее решений остались.

5.3.5. Новый Закон (ст. 26.5) предусматривает, что органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют *полномочия и по вопросам ведения Российской Федерации*. Причем, такие полномочия могут быть предусмотрены не только договорами (соглашениями) между Федерацией и ее субъектами, но и федеральными законами. И хотя Закон оговаривает законодательное наделение органов исполнительной власти субъектов РФ федеральными полномочиями условием обязательного федерального финансирования, эта норма представляется не только противоречащей принципам федерализма, но и не соответствующей Конституции РФ.

Во-первых, допуская передачу полномочий по исключительно федеральным предметам ведения субъектам Федерации, законодатель фактически вошел в противоречие со смыслом и духом ст.71 и ст.79 Конституции РФ.

Статья 71 перечисляет круг вопросов (предметов), которые находятся, цитируем, "в ведении Российской Федерации". Это означает не только то, что ни один другой властный субъект (ни вне страны, ни внутри ее) не вправе осуществлять какие-либо полномочия в этих сферах. Другими словами, эти предметы ведения составляют ядро государственного суверенитета России. Но это означает и то, что федеральные институты власти не вправе по собственному усмотрению передавать кому-либо полномочия по данным предметам ведения. Это вытекает из основ функционирования любого властного института, который, в отличие от гражданина, имеющего возможность осуществлять или не осуществлять свои права, наделяется компетенцией, которую обязан реализовывать самостоятельно.

В то же время ст.79 Конституции РФ допускает возможность передачи полномочий в сфере исключительной компетенции Российской Федерации: "Российская Федерация может участвовать в *межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий* в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации". Но как раз эта статья и служит дополнительным аргументом против передачи исключительных федеральных полномочий субъектам Федерации. Ведь тем самым Конституция четко оговаривает единственную возможность делегирования федеральных полномочий. Следовательно, все иные способы не могут считаться конституционными.

Во-вторых, говоря о сомнительности данного положения Закона с конституционно-правовой точки зрения, мы имели в виду не только собственные теоретические построения, но и Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"" от 7 июня 2000 г. № 10-П. В нем прямо говорится: "По смыслу статьи 71 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 11, 76, 77 и 78, федеральными конституционными и федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, договорами, соглашениями *не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться* установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, федеральный законодатель не вправе передать в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов вопрос о назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые создаются в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации".

Таким образом, КС РФ установил, что федеральные полномочия не могут передаваться даже договорами и соглашениями. Уж тем более такое навязывание недопустимо в одностороннем порядке. Можно, конечно, придаться к терминам и сказать, что передаются не предметы исключительного ведения и полномочия, а осуществление полномочий. Но разница тут именно терминологическая, а не по существу.

В-третьих, при договорах и соглашениях есть хотя бы формальное, но согласие субъекта Федерации на осуществление полномочий по исключительному федеральному предмету ведения. Такого согласия нет при наделении соответствующими полномочиями посредством федерального закона. Правда, теоретически субъекты РФ могут воспользоваться правом выразить несогласие с такого рода законом (т.к. и на эти законы распространены правила, установленные для принятия законов по вопросам совместного ведения). Но выше уже говорилось (и прак-

тика подтверждает это), что последствия такого права весьма иллюзорные. Таким образом, самостоятельность регионов становится мнимой не только благодаря федеральной экспансии в предметы совместного ведения, но и принудительного перекалывания на субъекты Федерации полномочий, которые Федерация по каким-то причинам не захочет осуществлять.

5.3.6. Ст. 26.6 посвящена одной из самых сложных и конфликтных проблем российского федерализма - регулированию взаимоотношений субъектов Федерации внутри так называемых *сложносоставных субъектов РФ*. Как же решает эту проблему новый Закон? Довольно просто - распределяя и без того куцые полномочия субъектов РФ в пользу "материнских" субъектов, т.е. краев и областей, в состав которых входят автономные округа.

Во-первых, краевые, областные органы власти имеют право осуществлять полномочия по предметам совместного ведения, которые финансируются федеральным бюджетом, в т.ч. и на территории "вложенных" субъектов РФ.

Во-вторых, только краевые, областные органы власти получают право осуществлять полномочия по предметам исключительного федерального ведения, если такие полномочия передаются субъектам РФ в соответствии со ст. 26.5 (см. выше).

В-третьих, полномочия по вопросам:

- 1) формирования и содержания архивных фондов субъекта РФ;
- 2) предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;
- 3) организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- 4) создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения;
- 5) поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами);
- 6) планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;

5.3. Взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральными...

7) строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения;

8) организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);

9) обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

10) предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

11) организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

12) организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;

13) организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

14) социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей,

5. Региональное разнообразие и федеральное правовое регулирование

имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи;

15) предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;

16) материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях;

17) определения границ нотариальных округов в пределах территории субъекта Российской Федерации и численности нотариусов;

18) организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;

19) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;

20) организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях);

21) привлечения субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;

22) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;

23) материально-технического обеспечения деятельности мировых судей;

24) предоставления материальной и иной помощи для погребения - осуществляются "органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа". То есть, больше половины (24 из 41)

вопросов по предметам совместного ведения, осуществляемых за собственные средства субъектов РФ и оставшихся субъектам Федерации после того, как Федерация разделила "пирог", достаются краям и областям, имеющим автономные округа. Следовательно, органы власти последних либо отстраняются от осуществления данных полномочий, либо становятся просто "нижестоящими" органами, так сказать, подручными. Здесь как бы воспроизводится идеология отношения Федерации к своим субъектам.

Правда, Закон допускает, что *федеральным законом об отношениях* между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и *договором* между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области может быть установлено другое распределение полномочий. Но общий принцип именно таков. К тому же федерального закона об отношениях между частями сложносоставных субъектов РФ до сих пор нет.

Как оценить эту вполне революционную законодательную новеллу? С одной стороны, мы прекрасно понимаем, что "советское наследство" в виде "субъектов-матрешек" не поддается рациональному решению и с этой проблемой нужно что-то делать. С другой стороны, нельзя не замечать, что предложенная модель решения противоречит закрепленному в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ принципу: "Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой *равноправны*".

5.3.7. Ст. 26.7 посвящена также довольно болезненной проблеме - принципам и порядку заключения *договоров о разграничении полномочий*. И здесь можно видеть довольно существенные нововведения. Но их мы рассмотрим в главе 6 настоящей работы.

5.3.8. Примыкает к проблеме договоров вопрос *о соглашениях* между федеральными органами исполнительной власти и такими же органами субъектов Федерации. Этой теме посвящена **ст. 26.8**. Об этом мы также поговорим в Главе 6.

5.3.9. Ст. 26.9 под грозным названием "*Временное осуществление федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации*" имеет все основания стать серьезным **рычагом федерального воздействия**. Мы говорим об этом отнюдь не в негативном ключе. Федеральные рычаги в отношении регионов, не

выполняющих или некачественно выполняющих свои обязательства перед гражданами и перед Федерацией, действительно должны существовать, и довольно жесткие рычаги. Другое дело, что они обоснованы в условиях достаточной самостоятельности регионов, а не как дополнительный фактор, подтверждающий общее недоверие Федерации к своим субъектам.

Новый Закон предусмотрел три случая временного федерального правления. Все они представляются достаточно обоснованными. Причем два из них можно рассматривать как меру ответственности, а одну - как помощь, связанную с необходимостью ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных природными или техногенными бедствиями и катастрофами. Но как раз здесь предусмотрен порядок, замедляющий предоставление помощи, т.к. Президент РФ обязан согласовать свое решение с Советом Федерации.

5.3.10. Новый Закон впервые ввел нормы (**ст. 26.10 - 26.21**), определяющие **экономическую основу деятельности** органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Именно так именуется новая **глава IV.2**.

Положительным моментом здесь является увязка имущества, которое должно находиться в собственности субъектов РФ, с полномочиями, предоставляемыми им данным Законом. Другое дело, что самих полномочий, твердо закрепленных за субъектами, не так уж много. Закон также закрепляет права субъектов по распоряжению своим имуществом, созданию унитарных предприятий и управлению ими и т.д. Однако представляется, что многие статьи данной главы являются, как минимум, лишними, а, как максимум, вредными для развития федеративных отношений.

Лишними - оттого, что ничего принципиально нового в содержательном смысле они не дают, повторяя во многом Гражданский и Бюджетный кодексы, некоторые общие положения из других федеральных законов. Вред же состоит в том, что федеральный законодатель, во-первых, по существу, вторгается в экономические прерогативы субъектов Федерации; а, во-вторых, регулируя отношения, которые и без того вытекают из Конституции РФ, из федеральных кодексов, как бы показывает, насколько самостоятельность субъектов РФ зависит от воли федеральных властей.

В то же время, справедливости ради, отметим, что некоторые нормы данной главы упорядочивают отдельные проблемы финансовых взаимоотношений центра и регионов. К такого рода нормам, в частности, относятся нормы об оплате труда служащих дотационных субъектов Федерации; о выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов РФ, о порядке предоставления субвенций и др.

5.3.11. Последняя важная новелла закреплена в новой редакции **ст. 30.1**, но не относится к компетенции субъектов РФ и носит сугубо политический характер. Эта статья, которая и вообще к федеративным отношениям не имеет особого отношения, видимо, должна сыграть роль "пряника", уравнивающего в глазах руководителей регионов "кнут", который представляет весь новый Закон в целом. О сути нововведения можно судить по его названию "Определение *числа сроков полномочий* высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)".

Смысл новеллы состоит в возможности некоторым президентам и губернаторам баллотироваться не только в третий, но и в четвертый раз подряд. Прочитируем эту статью целиком: "Если законодательство субъекта Российской Федерации по состоянию на 19 октября 1999 года не содержало ограничение числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), первым сроком из числа двух возможных в соответствии с пунктом 5 статьи 18 настоящего Федерального закона является срок, на который данное лицо было избрано после 19 октября 1999 года. Если законодательство субъекта Российской Федерации по состоянию на 19 октября 1999 года содержало ограничение числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), субъект Российской Федерации вправе самостоятельно решить вопрос о том, продолжается ли исчисление, ранее установленное законодательством субъекта Российской Федерации, либо оно начинается после вступления в силу настоящего Федерального закона".

В конце концов, можно было бы смириться и с этим, если только забыть, что "пряник" дается конкретным руководителям, а "кнут" будет действовать в отношении неопределенного круга лиц, сдерживая развитие федерализма в России.

Впрочем, переход к назначаемости глав субъектов Федерации снимет проблему числа legislatur. Он породит массу других, более опасных угроз целостности России. Но этот вопрос в данной работе не рассматривается.

Глава 6

Договоры и соглашения как средства региональной политики

6.1. Договариваться полезно

Как известно, Конституция Российской Федерации закрепила институт договоров между федеральным центром и регионами как форму конкретизации предметов ведения и полномочий. Однако этот институт породил довольно жаркие споры о предназначении договоров и даже о том, не искажает ли этот институт характер самой федерации (некоторые склонны усматривать в них скрытое подтверждение договорного характера). Такое восприятие договоров привело к тому, что к 2000 году в политической элите возникло убеждение, что договоры вообще не нужны. Посмотрим, насколько это обоснованно.

Анализ ситуаций, в которых заключались договоры с 1994 по 1998 год, а также анализ их содержания показывает, что данная форма регулирования федеративных отношений служила, главным образом, политическим, а не социально-экономическим целям. В свою очередь, политические цели можно разделить на две группы: а) для нейтрализации сепаратистских настроений в национальных республиках (классический пример - острота политической ситуации в Татарстане в начале 90-х годов, которую удалось снять только после заключения договора в 1994 г.); б) для укрепления позиций региональных руководителей.

Таким образом, вроде бы напрашивается вывод, что при нормальном состоянии федеративных отношений договоры не нужны; что только политические условия, в которых разрабатывалась и принималась Конституция РФ 1993 года (слабость федеральной власти, озабоченной разрешением политического конфликта, опасения утраты государственной целостности и проч.) стали причиной появления в конституционном тексте упоминания о том, что "разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется" не только Конституцией и Федеративным договором, но и "иными договорами разграничения предметов ведения и полномочий".

6.1. Договариваться полезно

Тем не менее мы не стали бы спешить с выводом о ненужности и даже вредности института договоров. Не будем повторять то, о чем говорилось в предыдущем докладе фонда ИНДЕМ по поводу опасений, будто договоры нарушают принцип равноправия субъектов РФ в их отношениях с Федерацией¹. Скажем лишь о том, что стремление все отношения, все разнообразие жизни урегулировать законами и иными нормативными правовыми актами - губительно (в нашем случае - для федеративных отношений, а следовательно, и для государственной целостности). Никто не может поручиться за то, что не возникнут такие вызовы, потребности, коллизии, противоречия, которые не предусмотрены законом. И тогда решить проблему смогут договорные отношения. Конечно, договор психологически воспринимается как проявление эксклюзивных отношений центра и региона. Но порой именно такое восприятие и способно, например, погасить конфликт, особенно, если он связан с национальными напряжениями в регионе. Итак, **первое** важное предназначение договоров состоит в том, что они в неординарных политических и социально-экономических ситуациях способны быть "огнетушителями". Стабильность и целостность страны стоят того, чтобы не отказываться от такого инструмента.

Второе предназначение договоров нам видится в следующем. Такая правовая форма открывает широкие возможности для учета регионального разнообразия и является способом определенной нейтрализации весьма жесткого федерального законодательного регулирования сфер деятельности и полномочий субъектов Федерации, прежде всего, по предметам совместного ведения. Другими словами, если у субъекта РФ возникает потребность в изменении жестких условий, диктуемых федеральным законодательством, он посредством договорных отношений открывает себе путь для учета своих особенностей.

Другое дело, в чем видятся цели договоров, а также соглашений между органами исполнительной власти. На первых этапах их заключение действительно носило характер предоставления мало обоснованных предпочтений для отдельных регионов. Не случайно соглашения между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов, как правило, шли в качестве своеобразного приложения к договорам. Договоры как бы пролагали политическую дорогу к соглашениям и общий пакет "договор - соглашения" обозначал, что к данному субъекту РФ федеральная власть относится более лояльно.

¹ См.: Указ соч. Разд. 3.1.2.

При этом договоры противоречили Конституции РФ, поскольку изменяли ее статьи 71 и 72. Так, в Договоре "О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края" от 24 апреля 1996 г. была записана такая формулировка: *"Помимо предметов ведения, установленных статьей 72 Конституции Российской Федерации, к предметам совместного ведения Российской Федерации и Хабаровского края, обусловленным специфическими природными, географическими, экономическими и иными особенностями края, относятся..."*. И действительно, в данном Договоре (как и в договорах с другими субъектами РФ) можно обнаружить, хотя и в более мягкой форме, предметы *исключительного ведения Федерации*.

Соответственно соглашения конкретизировали договоры и при этом тоже уже в самом названии противоречили ст.78 Конституции РФ. Эти соглашения именовались соглашениями "о разграничении полномочий". Но Конституция говорит о соглашениях между органами исполнительной власти *о взаимной передаче "осуществления части своих полномочий"*.

Вот почему мы считаем правильным, что федеральный законодатель сохранив институты договоров и соглашений, в то же время придал им более инструментальный характер и снизил условия для возможности их заключения по необоснованным мотивам. Другое дело, что и в обновленном виде регулирование оснований и порядка заключения договоров и соглашений мы считаем пока не оптимальным для проведения эффективной региональной политики. Рассмотрим этот вопрос более подробно.

6.2. В чем новизна законодательного регулирования договоров

Для удобства анализа составим таблицу, в которой сопоставляются нормы, закреплявшиеся утратившим силу ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" от 24 июня 1999 г. (назовем его для краткости "Закон о разграничении"), и новым Федеральным законом от 4 июля 2003 г. (в таблице он назван для краткости "Закон об организации власти").

Таблица 6.2.1

Сопоставление норм, регулирующих договорную практику до и после принятия Федерального закона от 4 июля 2003 г.

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
<p>Договор может быть заключен:</p> <p>а) при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения;</p> <p>б) при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения - с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона.</p> <p>Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации</p>	<p>Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий</p>
<p>Предметами договора могут быть:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами; 2. условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий; 3. формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора; 	<p>В договоре о разграничении полномочий:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; 2. определяются условия и порядок

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
4. иные вопросы, связанные с исполнением положений договора.	осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон
<p>Порядок подготовки, предварительного рассмотрения и согласования проектов договора, соглашения определяется Президентом Российской Федерации.</p> <p>Федеральные органы исполнительной власти не позднее чем в месячный срок обязаны представить свои предложения и замечания по проектам договора, соглашения.</p> <p>Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной договора, соглашения, вправе получить по своему запросу проекты договора, соглашения до одобрения указанных проектов и внести свои предложения и замечания в случае, если, по мнению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, данные договор, соглашение ущемляют права и интересы этого субъекта Российской Федерации</p>	<p>Порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом</p>
<p>Проект договора до его подписания Президентом Российской Федерации направляется для рассмотрения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в Совет Федерации.</p>	<p>Проект договора о разграничении полномочий представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа го-</p>

6.2. В чем новизна законодательного регулирования договоров

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
<p>Проект договора представляется в Совет Федерации Президентом Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации - уполномоченным лицом субъекта Российской Федерации</p>	<p>государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения</p>
<p>Проект договора рассматривается в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации</p>	<p>Проект договора о разграничении полномочий одобряется или отклоняется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов</p>
<p>О результатах рассмотрения проекта договора в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации сообщается уполномоченному лицу субъекта Российской Федерации. Уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации сообщает о результатах рассмотрения проекта договора в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в Совет Федерации.</p> <p>Проект договора рассматривается в Совете Федерации в течение трехмесячного срока со дня получения сообщения о результатах его рассмотрения в законодательном (представитель-</p>	<p>Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации</p>

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
<p>ном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. О результатах рассмотрения проекта договора в Совете Федерации сообщается Президенту Российской Федерации. Результаты рассмотрения проекта договора в Совете Федерации учитываются при решении вопроса о подписании договора</p>	
<p>отсутствует</p>	<p>Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной договора о разграничении полномочий, вправе получить по своему запросу проект данного договора до одобрения указанного проекта и внести в него свои предложения и замечания</p>
<p>отсутствует</p>	<p>В случае внесения изменений и (или) дополнений в одобренный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проект договора о разграничении полномочий или отклонения его отдельных положений проект договора о разграничении полномочий подлежит повторному предварительному согласованию и одобрению</p>
<p>В договоре могут содержаться положения о сроке действия договора, порядке продления срока действия договора, а также его досрочного прекращения</p>	<p>Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десять лет</p>

6.2. В чем новизна законодательного регулирования договоров

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
отсутствует	Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий
отсутствует	Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и (или) дополнений в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий
отсутствует	Досрочное прекращение действия (расторжение) договора о разграничении полномочий возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда
отсутствует	Расторжение договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон возможно в случае установленного вступившим в силу решением федерального суда нарушения другой стороной положений договора о разграничении полномочий. Решение федерального суда является основанием для принятия Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руково-

Продолжение Таблицы 6.2.1

Закон о разграничении (1999 г.)	Закон об организации власти (2003 г.)
	<p>директором высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) решения о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон.</p> <p>Решение о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон может приниматься не позднее чем через тридцать дней со дня вступления в силу соответствующего судебного решения и подлежит официальному опубликованию. В этом случае федеральный закон об утверждении договора о разграничении полномочий признается утратившим силу со дня официального опубликования соответствующего решения о расторжении договора о разграничении полномочий</p>

Нетрудно увидеть, насколько серьезные изменения претерпели как основания (условия) заключения договоров, так и порядок их заключения, одобрения, расторжения, сам статус договора. Суммируем наиболее принципиальные новеллы и оценим их.

Во-первых, договоры теперь называются договорами о разграничении полномочий. Это, на наш взгляд, **более точно соответствует** смыслу конституционных норм, закрепляющих данный институт. Напомним, что раньше законодательство употребляло название, закрепленное ч. 3 ст. 11 Конституции РФ - договоры "о разграничении *предметов ведения* и полномочий". Хотя оно формально и соответствовало Конституции, но по сути противоречило ей.

Во-вторых, договоры отныне обретают свой истинный смысл - становятся **рычагом обеспечения именно регионального разнообразия России**. Законодатель ушел от формальных условий,

6.2. В чем новизна законодательного регулирования договоров

которые содержались в отмененном Законе о разграничении, и обусловил заключение договоров наличием экономических, географических и иных *особенностей* субъекта Российской Федерации. Разумеется, труднее определить, насколько эти особенности требуют заключения договора; насколько законодательно закрепленное разграничение полномочий мешает эффективно работать при таких особенностях. Но эта трудность компенсируется довольно сложным (многоэтапным) порядком подготовки, заключения и одобрения договора, т.е. в значительной мере снимает опасения в субъективизме (или даже в сговоре) федерального и регионального руководителей.

В-третьих, по-иному описаны теперь **предметы договора**. Здесь, однако, есть как положительные, так и отрицательные стороны.

К *положительным* можно отнести: а) исключение нормы о "конкретизации предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами"; б) прямое указание на то, что договором устанавливается "перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон".

К *отрицательным* сторонам мы склонны отнести исключение прежней нормы о том, что в договорах могут устанавливаться "формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора". Может быть, особого практического значения такое изъятие и не имеет, но упоминание о сотрудничестве, на наш взгляд, более точно отражало смысл деятельности по предметам совместного ведения. Эти предметы должны быть полем не для конкуренции, а именно для взаимодействия Федерации и ее субъектов.

В-четвертых, существенно изменилась форма, так сказать, **федеральной легитимации договоров, а также их статус**. Речь идет об изменении не субъектов подписания договоров (они сохранились), а федеральных "субъектов одобрения". Если раньше Совет Федерации обязан был высказать свое мнение по проекту договора, но это мнение лишь *учитывалось* при решении вопроса о подписании договора, то теперь установлено следующее: "Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания

договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект *федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий*". Только на основании такого закона и одновременно с ним договор может вступить в силу.

Другими словами, для вступления договора в силу требуется его своеобразная *ратификация*, весьма напоминающая ратификацию международных договоров Российской Федерации. Тем самым гораздо более жестким становится контроль обеих палат Федерального Собрания за договорной практикой. Полагаем, что это правильное решение (во всяком случае оно представляется таким сегодня), поскольку известно, что многие договоры в 90-е годы заключались без особой на то социально-экономической необходимости, а только в угоду сиюминутным политическим, а порой даже имиджевым потребностям отдельных региональных лидеров.

Наконец, **в-пятых**, существенным нововведением является установление обязательного **судебного удостоверения** нарушения одной из сторон положений договора. Только после решения суда договор может быть расторгнут. На наш взгляд, это весьма прогрессивное и соответствующее принципам правового государства дополнение. Правда, оно сможет реально действовать *только при гарантиях полной независимости судебной власти от иных властных институтов*, чего сегодня, к сожалению, сказать нельзя.

Впрочем, подобная оговорка относится и к иным ветвям власти. То есть все нынешние разумные ограничения имеют смысл при иной политической системе, а именно системе, которая построена на реальном разделении властей и на реальных сдержках и противовесах. Но теоретически заложен в целом правильный фундамент.

6.3. Могут ли договоры быть средством региональной политики?

Насколько новая модель учитывает реальные **практические потребности, вызванные особенностями российских регионов**? Для этого зададим и ответим на несколько вопросов.

Вопрос первый. Кто является инициатором заключения договоров: Федерация или ее субъекты?

Закон об общих принципах в новой редакции прямо не регулирует, кто может являться инициатором заключения договора. Однако по косвенным признакам можно установить, что *инициатива предоставляется только субъектам Федерации*.

6.3. Могут ли договоры быть средством региональной политики?

Это следует, во-первых, из п. 3 ст. 26.7, где говорится: "Порядок *подготовки проекта договора* о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации *до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации* (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом". Во-вторых, из п. 4 той же статьи, устанавливающего: "Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в настоящей статье порядке, представляется *в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации* (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения".

Если мы правильно истолковали данные положения, то обоснованна ли такая позиция Закона? Представляется, что нет. Конечно, существуют опасения, что если субъектом инициативы будет также и федеральный центр, то такая его инициатива может оказаться способом давления на регион, особенно в нынешней парадигме взаимоотношений Федерации и ее субъектов. Тем не менее, на наш взгляд, федеральный центр должен иметь право предлагать регионам заключение договоров.

Как мы уже говорили, одно из предназначений договоров состоит в ликвидации (нейтрализации или минимизации) условий, способствующих сепаратистским настроениям и проявлениям, разрешению конфликта. И в этом случае Федерации (даже с чисто политико-психологической стороны) полезно иметь такой рычаг, как предложение заключить договор с субъектом Федерации, в котором, возможно, были бы смягчены условия, диктуемые федеральным законодательством.

Вопрос второй. Нет ли противоречия между п. 9 ст. 26.7 нового Закона об организации власти, где сказано, что договор о разграничении полномочий не только утверждается федеральным законом, но и сам имеет силу федерального закона, и п. 4 ст. 26.3 того же Закона, гласящим, что "перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем

внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 настоящей статьи или в порядке, предусмотренном пунктом 5 настоящей статьи"?

На наш взгляд, есть. Дело в том, что п. 2 ст. 26.3 устанавливает сами полномочия субъектов Федерации, а п. 5 той же статьи гласит, что "до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 настоящей статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам".

Таким образом, во многом теряется смысл договорной практики, коль скоро даже при законодательном утверждении договора последний не может корректировать нормы п. 2 ст. 26.3. Получается, что субъект Федерации не вправе путем договора взять на себя осуществление каких-то иных полномочий по предметам совместного ведения, финансируемых за счет средств собственного бюджета. На наш взгляд, здесь законодатель не только несколько запутал сам себя, но и сузил возможности учета регионального разнообразия.

Вопрос третий. Не ограничивает ли законодательная формула, обуславливающая заключение договоров "в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий", возможность использования такого средства для более широких целей, в частности, проведения в регионе государственно-правовых или социально-экономических экспериментов, изменения порядка распределения, зачисления налогов и т.д.?

Не будем здесь долго останавливаться на том, что не очень удачна сама редакция нормы. Ведь при ее буквальном толковании получается, что уже *определено* иное разграничение полномочий. Но тогда зачем договор? Неужели лишь для того, чтобы легитимизировать состоявшееся нарушение федерального закона? Конечно же, нет. Речь, однако, идет о более содержательных вещах.

К сожалению, наше государство слабо использует свой размах и разнообразие для того, чтобы проверять предложения, гипотезы, реализация которых может оказать положительный социальный,

6.3. Могут ли договоры быть средством региональной политики?

политический или экономический эффект, но требует больших финансовых и материальных затрат, либо эти предложения предполагают радикальное изменение существующей системы управления и потому нуждаются в предварительном локальном испытании. Поэтому договорная практика, если, конечно, на нее смотреть не как на "конституционную обузу", а как на продуктивный рычаг сотрудничества Центра и регионов, должна иметь более широкие цели.

Скорее всего, ответ на поставленный вопрос может дать только сама договорная практика, а также возможная практика оценки договоров Конституционным Судом РФ. Тем не менее, на этом этапе мы считаем, что несмотря на узкую формулу Закона, сводящуюся лишь к иному, нежели в федеральных законах, разграничению полномочий, содержание договоров может иметь более широкий характер. Откуда следует такой вывод?

В конце концов, практически вся деятельность органов власти и Федерации, и ее субъектов есть деятельность по реализации своих полномочий. Поэтому, если необходимо провести в регионе эксперимент, это может быть формализовано через предоставление данному субъекту Федерации новых полномочий или видоизменение существующих (разумеется, не выходящих за общие конституционные рамки, прежде всего, не позволяющих ущемлять права человека).

Тот же вывод относится и к перераспределению объектов собственности (например, к передаче тех или иных объектов из федеральной собственности в собственность субъекта Федерации), к изменению налоговых прав и обязанностей Федерации и данного субъекта и т.п. Другими словами, **формальное сведение договоров только к иному разграничению полномочий не препятствует гораздо более широкому пониманию их содержания.**

Вопрос четвертый. Может ли заключаться договор, где одной из сторон выступают несколько субъектов Федерации?

Если исходить из нынешней законодательной редакции оснований для заключения договоров и порядка их заключения следует дать отрицательный ответ. Тут, однако, важно понять, где проходит граница между договорами и соглашениями между органами исполнительной власти о передаче осуществления части полномочий. Причем граница не формальная, а содержательная.

На наш взгляд, если речь идет о совместном крупном научно-техническом или экономическом проекте, затрагивающем интересы нескольких субъектов РФ, о программе развития региона, в который

входят несколько субъектов, то, скорее всего, это - предмет соглашения, например, о долевом участии, о распределении объемов полномочий каждого из участников проекта или программы. Если же проблема касается вопросов, так сказать, административно-политических, их целесообразно решать именно договором нескольких субъектов с Федерацией.

Например, именно договорами стоит решать проблему изменения статуса тех или иных субъектов Федерации (того же укрупнения, хотя речь не обязательно должна идти о нем). В этом случае, если какие-то субъекты РФ решили объединиться или один из субъектов решил самоликвидироваться путем передачи частей своей территории нескольким соседним субъектам, Федерация может в договорном порядке взять на себя, например, роль наблюдателя и арбитра в таком процессе и, более того, его регулятора. Это тем более важно, что речь идет не о пустыне, а о территории, населенной гражданами России, что не может оставить равнодушной федеральную власть.

Таким образом, договоры о разграничении полномочий могут стать довольно эффективным средством учета разнообразия регионов и соответственно проведения федеральным центром региональной политики. Но Законом применение договорной практики - сознательно или невольно - несколько затруднено.

При этом под трудностями мы имеем в виду отнюдь не сложную и многоступенчатую процедуру подготовки и заключения договоров. Закон в этой части нам представляется как раз взвешенным. И здесь не стоит возвращаться к первоначальной практике, которая, в том числе в силу облегченной процедуры, была подвержена субъективному фактору. Речь идет о трудностях иного порядка - содержательного. Поэтому, считая, что у договоров есть хороший потенциал для успешной региональной политики, мы выступаем за некоторую коррекцию Закона. На наш взгляд, она могла бы состоять в следующем.

Во-первых, следует *расширить основания для заключения договоров*. Наше толкование формулы "в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий" - не более чем доктринальное толкование. Поэтому, поскольку ни Федерация, ни регионы не заинтересованы в лишении себя дополнительного механизма развития, разрешения возможных конфликтов и вообще не-

6.4. Значение соглашений между органами исполнительной власти

предвиденных ситуаций, постольку названная законодательная формула, во избежание затруднений в будущем должна быть пересмотрена.

Во-вторых, следует *предоставить право официального выдвижения инициативы о заключении договоров не только субъектам РФ, но и самой Федерации* в лице ее высших органов государственной власти. Это соответствует не только логике самого понятия "договор", но и расширит возможности для политического маневра, т.е. для более продуктивной региональной политики. Хотя, разумеется, сказанное имеет смысл только в условиях такой политической системы, которая предполагает реальный контроль общества, а том числе осуществляемый посредством контроля со стороны оппозиционных политических сил.

В-третьих, целесообразно законодательно *закрепить возможность нескольким субъектам Федерации выступать в качестве одной из сторон договора*. Опасение того, что в таком случае стороной договора теоретически могут выступить все субъекты Федерации, снимается тем, что, с одной стороны, Федерация может отказаться заключать такой договор, а с другой - наличие консенсуса среди субъектов РФ по какому-либо полномочию будет означать сигнал о необходимости изменить соответствующий федеральный закон.

6.4. Значение соглашений между органами исполнительной власти

Мы уже приводили пример того, как раньше заключаемые соглашения противоречили Конституции РФ, поскольку носили название соглашений о разграничении полномочий, тогда как ст. 78 Конституции предусматривает лишь передачу осуществления части полномочий, т.е. сохраняет то или иное полномочие за органом исполнительной власти, за которым оно закреплено законодательно.

К тому же на практике соглашения обычно заключались "в паре" с договорами, т.е. как бы конкретизировали последние. Но ни Конституция РФ, ни новая редакция Закона об общих принципах не предусматривает обязательность такой "парной" практики. На наш взгляд, договор с субъектом Федерации должен быть довольно редко применяемым средством (это вытекает в том числе из смысла нового регулирования договоров, которые фактически становятся эксклюзивными федеральными законами).

Иное дело - соглашения между органами исполнительной власти о взаимной передаче осуществления части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ и ст. 26.8 Закона об организации власти

2003 г.). Они являются более практичным и оперативным средством региональной политики. Большая практичность состоит в том, что, заключая соглашения, не обремененные столь же сложной процедурой, какая требуется для договоров, органы исполнительной власти имеют более гибкий и более оперативный инструмент реагирования на реальные потребности.

В то же время, в сравнении с договорами, здесь существуют серьезные ограничения. Во-первых, соглашения о передаче осуществления части полномочий федеральных органов региональным не могут противоречить федеральным законам, а при передаче осуществления полномочий от региональных органов федеральным - законам, иным нормативным актам субъекта РФ. Во-вторых, в соглашениях речь может идти только об осуществлении полномочий, но не о самой передаче последних.

Таким образом, в отличие от договоров, коридор применения соглашений гораздо уже. В чем же тогда их смысл? Об этом говорит ст. 26.8 Закона об организации власти: "если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации".

Таким образом, подразумевается, что вообще-то то или иное полномочие могло бы осуществляться регионами. Но в силу неравенства их ресурсов Федерация оставляет такое полномочие за собой и затем в индивидуальном порядке разрешает его осуществлять. Объективно здесь открывается еще одна возможность для учета региональных особенностей.

В то же время отметим обстоятельство, которое может препятствовать данному процессу. Дело в том, что в бюрократизированной системе управления передача осуществления части полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ часто предопределяется не реальными потребностями в самостоятельности, а соображениями, далекими от общественных интересов, в том числе и коррупционными (руководители одноименных органов исполнительной власти - федерального и регионального - могут вступить в сговор по поводу коррупционного использования переданного полномочия). И, наоборот, федеральный орган исполнительной власти может не согласиться с предложением регионального органа передать последнему осуществление части полномочий. В законодательстве нет более-менее определенных критериев для передачи полномочий. Тем самым

6.4. Значение соглашений между органами исполнительной власти

федеральный орган решает самостоятельно, "достойн" или нет региональный орган таких полномочий (кстати, и в этом случае федеральный руководитель может шантажировать регионального, намекая на "положительное решение вопроса" при определенных условиях).

Существует еще одна проблема, которая не урегулирована в Законе об общих принципах. Мы уже говорили о том, что передача осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти органу региональному не может противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Соответственно передача осуществления полномочий от регионального органа не может противоречить конституции (уставу) субъекта РФ и его законам и иным нормативным актам. Таким образом, в отличие от договоров, которые вправе изменять федеральные законы в части полномочий тех или иных органов государственной власти, соглашения этого делать не вправе. Но тогда как они вообще могут быть заключены? Ведь, если в федеральном законе закреплено, что данное полномочие осуществляется федеральным органом исполнительной власти, то строго юридически этот орган нарушит закон, передав осуществление его органу исполнительной власти субъекта Федерации. Будет нарушена также и Конституция РФ, если федеральный орган по соглашению передаст осуществление своего полномочия, посредством которого реализуется предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Заключение

Тезис *о разнообразии* как ресурсе весьма стар. Он пронизывает науки о живом, в том числе - науки о человеке и обществе. Последнее время, что очень важно, он начал применяться к проблемам транзитных стран. Так, Дэвид Старк¹ начинает свой анализ роли разнообразия при транзите со следующего примера, который поучительно процитировать целиком:

"Каждый вечер во время сезона охоты индейцы наскипи, жившие на полуострове Лабрадор, держа над огнем лопатку канадского оленя карибу, определяли, куда завтра отправиться за дичью. Рассматривая следы коפותи на ней, шаман указывал группе охотников направление охоты. Таким образом, индейцы наскипи вводили в свои действия элемент случайности, позволявший избежать давления краткосрочной рациональности, которая заставляет предполагать, что наилучший способ найти дичь завтра, - поискать там же, где ее нашли сегодня. Каждый день, изучая следы, оставленные копотью на лопатке оленя, они могли избежать ловушки "замыкания" на первых успехах: удача, достигнутая в краткосрочном периоде, в длительной перспективе обернулась бы истреблением оленей карибу в округе и тем самым снизила бы вероятность последующей удачной охоты".

Автор вплотную подходит к интерпретации, которую можно было бы признать более точной. Если, как уже отмечалось, мы постоянно имеем дело с несовершенными в разной степени социальными институтами и принимаем решения по их совершенствованию, то наши решения, порождения того же нашего несовершенства, что и институты, не могут претендовать на оптимальность. То есть, они, конечно, могут быть оптимальными в рамках той или иной модели институтов, или модели, описывающей процесс принятия наших решений. Но это только модели и решения, оптимальные лишь в идеальном мире этих моделей. Они не обязательно будут оптимальными в реальном мире. Это расхождение будет тем больше, чем дальше мы от точки принятия решения по времени; и чем больше реализация принятых решений меняет социальный порядок, на который мы пытаемся влиять; чем, следовательно, эта реальность больше отличается от той, которую мы описывали моделью, чтобы принять решение. Этот процесс сопровождается накоплением того, что, следуя Энтони Гидденсу, называют *непреднамеренными последствиями*. В результате, даже решения, дающие в кратко-

¹ Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах/В кн. Экономическая социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу. - М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН), 2002. Стр. 47-95.

срочной перспективе положительный эффект, в среднесрочной перспективе с большой вероятностью оказываются далекими от оптимальных.

Перечисленные соображения и подтверждающие их практические свидетельства не случайно увели нас от проблемы разнообразия к проблеме случайности. Разнообразие - не только фундаментальное свойство мира. Принципиально не познаваемое до конца, оно делает случайность универсальным средством компенсации этой непознаваемости. Разнообразие и случайность связаны, помимо этого, тем, что разнообразие служит основой возможности развития, а случайность - механизмом поиска этой возможности.

Случайный поиск - это то универсальное средство, которое помогает избегать, как пишет Старк, "ловушки первой удачи". Нередко для этого применяется рандомизация, т.е. искусственное внесение элемента случайности (копоть на кости в руках шамана). Нередко применяется сочетание приемов регулярного и случайного поиска решения. В той же книге Старк приводит другой интересный пример¹. В нем рыбаки канадской провинции Новая Шотландия придерживаются следующей стратегии при ловле рыбы. Они всегда делятся на две группы. Первая забрасывает сети только в тех местах, которые известны надежным уловом. Вторая группа всегда ведет случайный поиск новых мест хорошего улова. Исследования математических моделей показывают рациональность такой стратегии.

Указанный пример более поучителен, чем это может показаться на первый взгляд. Суть в том, что модернизационные стратегии, основанные на вашингтонском консенсусе и одновременно внедряемые Западом по всему свету несколько десятилетий, несмотря на фантастически низкий КПД, как раз являются стратегиями "поиска в хорошо известном месте", по выражению Старка. Его критика подобных стратегий заслуживает отдельной цитаты² (сравните ее с приведенными выше аргументами Наома Хомски).

"Наиболее распространенные представления о постсоциалистическом "переходе" как о замещении одного набора экономических институтов другим, уже доказавшим свою эффективность, страдают теми же проблемами краткосрочной рациональности, которых пытались избежать индейца на скапи. Придерживаясь варианта политики "охотиться завтра там, где нашел дичь сегодня", нелиберальные советчики рекомендуют принять в высшей степени стилизованную версию институтов цен и собственности, которые "хорошо работали на Западе". По их утверждениям, экономическая эффективность будет

¹ Старк Д. Цит. соч., стр. 51.

² Там же.

максимизирована только в случае стремительной и всеобъемлющей приватизации и тотального перехода к рыночным отношениям. [...] Поиск эффективных институтов и организационных форм только "в месте охоты, хорошо известном на Западе" и характеризуемом испытанными и оправдавшими себя схемами, замыкает социалистические экономики и вынуждает их использовать уже известную территорию - ценой забвения (или же отказа от освоения) навыков нахождения новых решений."

Несколько перефразируя эти мысли, можно было бы сказать, что стандартные консультанты, занимающиеся экспортом западных институтов, выхолащивают западный опыт, предлагая нам в качестве рецептов фрагменты не очень умело составленных университетских конспектов вместо богатого опыта, которому был свойственен культ разнообразия. Нам ничего не говорят о множестве случайных попыток вслепую и их результатах. И все это, к сожалению, приводит к извращению нашего представления о западном опыте и отрицанию его.

Старк пишет также, что подобная стратегия, способствуя адаптации экономики в краткосрочной перспективе, затрудняет формирование самостоятельной способности к адаптации в долгосрочной перспективе. Главное следствие этого - утрата институционального разнообразия.

Стандартные рецепты "либерализации, приватизации и снижения инфляции" не учитывают даже того разнообразия траекторий, по которым современные рыночные демократии пришли к своему нынешнему состоянию, да и разнообразия состояний, пожалуй, тоже. Ведь на Западе вообще не существует того стандартного либерального капитализма, который нам суют в качестве рецепта. Есть множество стран, которые по разному реализовывали общие идеи капитализма.

Стоило бы, конечно, удивиться, почему совершенно различные страны, со своими отличающимися историей, культурой, традициями, страдающие несходными экономическими и социальными "болезнями", должны пользоваться одним и тем же "лекарством". Но, как мы видим, дело не только и не столько в этом недоумении. Фактически, модернизация посредством экспорта стандартного набора зарекомендовавших себя институтов обеспечивает шаг в одном и том же направлении, которое, во-первых, далеко не всегда приводит даже к локальному оптимуму, а в большинстве случаев ведет к долговременному тяжелому кризису (еще раз вспомним анализ Хомски). Унификация институтов и организационных форм, следование стандартным рецептам, снижают адаптационный потенциал трансформирующихся стран, атрофируют возможности самостоятельного поиска решений во вновь возникающих нестандартных ситуациях.

Для тех, кто может заподозрить авторов в любви к случайности, переходящей в анархию, в призывах свести управление к свободно-плаванию "по воле волн", мы должны к сказанному выше добавить следующее. Общество, особенно демократическое и особенно переходное, является предельно сложной системой, переполненной внутренним разнообразием и противоречиями. Прimitивный правитель пугается этого и стремится упростить действительность до своего уровня понимания (а он обычно невысок). Принятие решений с таких позиций неминуемо оборачивается постоянными ошибками разного масштаба.

Конечно, любое управление проще реальной действительности, точно также как проще ее любая теория или модель. Но данный факт должен компенсироваться тем, что мы осознаем это упрощение и тем, что готовы рассматривать множество различных упрощений, доверяя реальной жизни отобрать те из них, которые оказываются наиболее эффективными. Аналогично в науке мы осознаем, что ни одна теория, ни одна модель не являются исчерпывающей.

Оба мифа, которые мы рассматривали во вводной главе, реализуются часто в виде реакции малоспособных правителей (или кандидатов в правители) на подобную проблему. Их герой разрубает Гордиев узел вместо того, чтобы его развязать. Ведь ему забыли сообщить, что условием задачи является целостность верёвки.

Стратегия разнообразия позволяет решить еще одну проблему: перейти от догоняющей модернизации, суть которой в уподоблении образцам, которые устаревают в процессе копирования, к органичной модернизации. Первый тип модернизации сопряжен с потерей социальной идентичности. Это чаще всего делает модернизацию неэффективной и, более того, порождает негативную реакцию в рамках антиглобалистского течения. Второй тип модернизации позволяет сохранять собственную идентичность и ставить ее на службу эффективной модернизации.

Разнообразие регионов России - это не только природное и хозяйственное разнообразие - это еще и разнообразие культур и идентичностей. Это тоже ресурс, к которому надо бережно относиться и эффективно использовать.

Авторы надеются, что данная работа может послужить примером поиска стратегий, учитывающих разнообразие. Но мы имеем в виду термин "пример" не в смысле образца для подражания, а в смысле ориентира для поиска новых решений, желательно - лучше предложенного.

Таблица 1

**Значения индикаторов, использовавшихся при построении
типологии субъектов Федерации**

Наименование региона	Патриархальность	Развитость инфраструктуры	Благополучие	Динамика специализации	Степень специализации
Агинский АО		-0,268	-0,430	0,428	0,736
Адыгея	-0,578	0,516	-0,073	0,178	0,918
Алтай	-1,231	0,009	-0,166	0,367	0,620
Алтайский край	0,620	-0,022	0,528	0,168	0,214
Амурская область	-0,440	0,019	-0,128	0,180	0,540
Архангельская область	0,730	0,402	0,161	0,154	0,957
Астраханская область	-0,461	0,320	0,024	0,400	1,222
Башкортостан	-0,985	0,373	0,717	0,177	0,733
Белгородская область	0,296	0,807	0,216	0,133	0,729
Брянская область	0,293	0,542	-0,125	0,194	0,558
Бурятия	-0,490	0,035	0,129	0,183	0,512
Владимирская область	0,634	0,692	-0,165	0,192	0,774
Волгоградская область	0,393	0,436	-0,003	0,182	0,183
Вологодская область	0,591	0,349	0,288	0,152	1,108
Воронежская область	0,244	0,801	0,250	0,108	0,462
Дагестан	-3,292	-0,015	-0,059	0,299	0,432
Еврейская авт.область	0,075	0,247	-0,158	0,238	0,533
Ивановская область	0,734	0,456	-0,490	0,098	0,606
Ингушетия	-4,761	0,070	-0,792	0,566	1,235
Иркутская область	0,304	-0,133	0,715	0,328	0,413
Кабардино-Балкария	-1,975	0,560	-0,092	0,267	0,735
Калининградская область	0,153	0,920	-0,067	0,292	0,576
Калмыкия	-1,426	0,269	-0,103	0,393	0,852
Калужская область	0,685	0,779	-0,160	0,170	0,805
Камчатская область	0,561	0,715	0,114	0,263	1,230
Карачаево-черкессия	-2,097	0,383	-0,161	0,264	0,586
Карелия	0,307	0,555	0,260	0,110	0,894
Кемеровская область	0,612	0,302	0,530	0,102	0,568
Кировская область	0,291	0,208	-0,171	0,111	0,344
Коми	0,195	0,534	1,120	0,229	1,280
Коми-Пермяцкий АО		-0,108	-0,302	0,347	0,957
Корякский АО		0,733	0,251	0,469	1,042
Костромская область	0,560	0,466	0,010	0,171	0,575

Приложение

Жест- кость условий	Уровень жизни	Экономи- ческий потен- циал	Здо- ровье	Соци- альные язвы	Ресурс- ные запасы	Зависи- мость РБ от ФБ	Актив- ность ВЭС
1,437			0,108	0,836	0,92		-0,126
0,947	2,34	-0,028	0,755	1,167	1,00	0,076	-0,053
1,822	1,26	-0,019	-0,339	0,924	0,96	-0,195	0,619
1,147	1,75	-0,059	0,085	0,586	0,91	-0,043	0,410
1,618	2,09	0,154	0,110	0,774	1,90	0,160	-0,051
1,814	1,86	0,266	-0,127	0,809	1,97	0,357	0,967
0,928	1,71	0,438	0,425	0,953	1,70	0,334	0,372
1,041	2,89	0,303	0,232	0,552	2,25	0,632	0,583
0,958	2,92	0,184	0,325	0,951	1,68	0,329	1,124
0,950	1,71	-0,062	0,088	0,918	0,63	0,058	0,171
1,673	1,59	0,042	0,000	0,684	1,56	-0,087	0,044
0,982	2,14	-0,010	-0,318	0,836	0,68	0,229	0,332
0,958	1,64	0,082	0,301	0,640	0,91	0,332	0,656
1,105	2,54	0,375	-0,144	0,758	0,54	0,571	0,547
0,954	2,69	0,017	0,584	0,916	0,54	0,173	0,038
1,025	0,86	-0,123	1,137	0,790	1,31	-0,194	0,168
1,740	1,41	-0,026	-0,181	0,988	1,01	-0,140	-0,040
0,991	1,32	-0,133	-0,145	0,864	0,59	0,075	0,119
1,038	0,00	-0,173	1,707	0,778	0,92	-0,307	0,248
1,493	2,95	0,236	-0,295	0,000	3,29	0,511	0,818
1,057	1,84	-0,033	1,000	1,071	0,87	0,064	0,073
1,019	3,20	0,144	-0,078	0,948	0,87	0,334	0,559
0,981	0,94	0,565	0,495	0,988	0,49	0,041	0,699
0,996	2,07	0,045	-0,086	0,947	0,68	0,241	0,842
3,874	2,72	0,308	0,021	0,982	1,01	0,283	0,657
1,150	1,38	-0,115	0,873	0,970	0,77	-0,160	-0,018
1,639	2,74	0,340	-0,368	0,924	1,19	0,435	0,601
1,195	2,67	0,188	-0,119	0,213	3,27	0,412	0,70
1,051	1,64	0,018	0,301	0,877	0,87	0,205	0,233
2,000	3,21	0,769	-0,137	0,843	3,32	0,760	0,558
1,296			-0,423	0,945	0,92		0,111
8,196			-0,575	0,989	0,92		0,409
1,007	1,96	0,084	-0,060	1,000	0,63	0,172	0,026

Приложение

Наименование региона	Патриархальность	Развитость инфраструктуры	Благополучие	Динамика специализации	Степень специализации
Краснодарский край	-0,281	0,675	0,448	0,107	0,753
Красноярский край	0,253	0,000	0,970	0,271	1,407
Курганская область	0,401	0,360	0,000	0,342	0,874
Курская область	0,177	0,662	-0,094	0,129	0,385
Ленинградская область	0,761	0,940	-0,298	0,247	0,374
Липецкая область	0,331	1,000	0,576	0,118	1,126
Магаданская область	1,009	0,303	0,009	0,209	1,134
Марий Эл	-0,367	0,417	-0,070	0,218	0,434
Мордовия	-0,431	0,687	-0,130	0,246	0,786
Москва	0,812	5,489	4,450	0,200	0,508
Московская область	0,727	1,411	0,461	0,234	0,487
Мурманская область	0,736	0,389	0,461	0,136	0,510
Ненецкий АО		0,198	0,962	0,434	1,915
Нижегородская область	1,123	0,562	0,362	0,261	0,756
Новгородская область	0,628	0,714	0,276	0,163	0,504
Новосибирская область	0,749	0,343	0,156	0,155	0,469
Омская область	0,184	0,174	0,313	0,430	0,454
Оренбургская область	-0,251	0,406	-0,050	0,112	0,657
Орловская область	0,266	0,600	0,254	0,156	0,467
Пензенская область	-0,081	0,424	-0,201	0,262	0,599
Пермская область	0,704	0,283	0,998	0,145	0,397
Приморский край	0,304	0,218	-0,118	0,197	0,751
Псковская область	0,407	0,807	-0,173	0,177	0,571
Ростовская область	0,072	0,421	0,452	0,220	0,471
Рязанская область	0,622	0,545	0,118	0,283	0,489
Самарская область	0,744	0,691	1,000	0,163	0,126
Санкт-Петербург	1,631	3,673	0,681	0,165	0,666
Саратовская область	0,139	0,457	-0,062	0,167	0,342
Саха	-0,698	0,225	0,534	0,217	1,477
Сахалинская область	0,631	0,447	0,296	0,354	1,074
Свердловская область	0,823	0,324	0,684	0,135	0,438
Северная осетия	-1,815	0,831	0,036	0,322	0,686
Смоленская область	0,451	0,809	0,211	0,199	0,349
Ставропольский край	-0,258	0,520	-0,039	0,190	0,510
Таймырский АО		-0,043	0,757	0,338	1,174

Жест- кость условий	Уровень жизни	Экономи- ческий потен- циал	Здо- ровье	Соци- альные язывы	Ресурс- ные запасы	Зависи- мость РБ от ФБ	Актив- ность ВЭС
0,954	2,81	0,297	0,573	0,591	1,47	0,318	1,152
1,573	3,21	0,552	0,053	0,287	4,03	0,755	0,437
1,104	2,12	-0,075	-0,091	0,772	0,63	0,000	0,833
0,980	2,35	0,035	0,407	0,974	1,57	0,237	0,290
1,010	2,18	0,483	-0,219	0,862	0,45	0,532	1,954
0,971	3,04	0,267	0,326	1,028	0,54	0,438	0,651
5,564	2,23	0,498	0,165	1,075	1,31	0,223	0,405
0,960	1,38	-0,012	-0,076	0,977	0,54	-0,001	-0,023
0,983	1,34	0,039	0,641	1,089	0,59	0,251	0,030
1,056	10,00	1,524	0,726	0,341	4,06	1,711	1,319
1,010	3,32	0,276	0,098	0,200	0,77	0,566	0,747
2,101	3,01	0,499	0,192	0,898	1,63	0,501	0,237
4,517			-0,165	1,063	1,89		1,899
0,992	2,28	0,078	0,064	0,607	0,68	0,397	0,442
1,005	2,35	0,177	-0,398	1,003	0,49	0,344	0,888
1,155	1,45	0,073	0,408	0,673	0,84	0,327	0,913
1,081	2,37	-0,016	0,381	0,724	0,73	0,241	4,782
1,039	2,48	0,281	0,117	0,704	2,30	0,401	0,655
0,974	2,37	0,123	0,039	0,982	0,70	0,334	0,282
0,993	1,45	-0,055	0,210	0,876	0,91	0,027	0,000
1,070	2,86	0,412	-0,013	0,198	3,87	0,627	0,544
1,628	2,72	1,100	0,172	0,600	1,96	0,199	0,401
1,014	2,12	0,000	-0,303	0,934	0,45	0,020	0,114
0,954	2,64	0,047	0,252	0,548	2,02	0,201	0,493
0,985	1,84	0,111	0,270	0,961	0,63	0,227	0,714
0,981	3,64	0,403	0,046	0,668	1,13	0,607	1,000
1,014	4,01	0,316	0,644	0,707	1,63	0,774	1,326
0,979	2,11	0,087	0,305	0,709	0,96	0,279	0,177
4,944	2,94	1,000	0,098	0,773	3,48	1,317	0,604
2,836	3,25	0,655	-0,396	0,822	2,59	0,507	2,917
1,113	2,21	0,242	0,18	0,014	2,27	0,483	0,995
1,083	2,24	-0,057	1,117	1,091	0,96	0,028	0,051
0,989	2,32	0,176	-0,082	0,880	0,63	0,271	0,381
0,990	2,32	0,086	0,763	0,850	1,59	0,156	0,153
5,969			0,297	0,996	2,66		-0,126

Приложение

Наименование региона	Патриархальность	Развитость инфраструктуры	Благополучие	Динамика специализации	Степень специализации
Тамбовская область	0,006	0,577	0,303	0,158	0,606
Татарстан	-0,820	0,477	0,700	0,229	0,682
Тверская область	0,638	0,589	-0,198	0,128	0,570
Томская область	0,582	0,520	0,584	0,444	0,476
Тульская область	0,784	1,012	0,047	0,144	0,417
Тыва	-2,149	-0,258	-0,303	0,347	0,529
Тюменская область	0,276	0,157	1,697	0,129	1,730
Удмуртия	-0,438	0,470	0,036	,0166	0,640
Ульяновская область	-0,264	0,392	0,430	0,192	1,022
Усть-Ордынский АО		-0,200	-0,438	0,233	0,431
Хабаровский край	0,538	0,139	0,224	0,348	0,853
Хакасия	-0,272	0,172	0,110	0,157	0,858
Ханты-Мансийский АО		0,093	2,899	0,142	1,78
Челябинская область	0,741	0,399	0,258	0,107	0,968
Читинская область	-0,214	-0,128	-0,306	0,190	0,171
Чувашия	-0,841	0,590	-0,171	0,160	0,817
Ямало-Ненецкий АО		0,020	2,508	0,076	1,928
Ярославская область	1,001	0,695	0,498	0,265	0,571

Жесткость условий	Уровень жизни	Экономический потенциал	Здоровье	Социальные язвы	Ресурсные запасы	Зависимость РБ от ФБ	Активность ВЭС
0,958	2,39	-0,015	0,217	0,935	0,54	0,072	0,047
0,986	3,04	0,554	0,513	0,699	1,94	1,000	0,748
0,987	1,76	0,129	-0,319	0,785	0,68	0,269	0,064
1,632	2,56	0,382	0,300	0,821	2,18	0,416	0,523
0,926	2,41	0,121	-0,222	0,772	0,73	0,300	0,666
2,055	0,69	-0,186	-0,808	0,520	1,35	-0,549	0,176
1,269	5,60	3,630	0,233	0,322	2,34	2,603	0,937
1,062	1,93	0,218	0,174	0,794	1,42	0,491	0,491
0,964	2,35	0,005	0,172	0,793	0,77	0,238	0,108
1,328			-0,291	0,937	0,92		-0,126
2,037	2,78	0,473	-0,046	0,619	1,94	0,563	0,470
1,373	2,03	0,113	-0,093	0,871	2,03	0,290	0,473
2,330			0,604	0,855	396	0,384	0,136
1,097	2,53	0,229	0,120	0,203	0,96		1,343
1,581	0,79	0,085	-0,118	0,522	1,49	0,014	-0,010
0,944	1,44	0,043	0,338	0,938	0,59	0,107	0,101
3,914			0,872	1,019	6,33		1,211
1,000	2,50	0,267	-0,110	0,837	0,59	0,493	0,577

Специальные характеристики субъектов Федерации (см. раздел 3.4)

(А - активность законодательной деятельности. Остальные - индикаторы наличия тех или иных институтов в организации власти субъектов Федерации: 1 - общие положения о статусе; 2 - признание верховенства Конституции РФ; 3 - Уставной (Конституционный) суд субъекта

Федерации; 4 - Контрольно-счетная палата; 5 - уполномоченный по правам человека)

Наименование региона	А	Индикаторы				
		1	2	3	4	5
Адыгея	0	1	1	1	1	0
Алтай	0	1	1	1	1	0
Алтайский край	11			1		1
Амурская область	2	1	1	1	1	1
Архангельская область	2	1	0	0	1	1
Астраханская область	6	0	0	0	0	1
Башкортостан	5	1	0	1	1	1
Белгородская область	3	1	1	1	1	0
Брянская область	3	1	0	0	1	0
Бурятия	1	1	0	1	0	0
Владимирская область	9	1	1	0	1	0
Волгоградская область	7	1	1	0	1	1
Вологодская область	3	1	1	0	1	0
Воронежская область	4	1	1	1	1	0
Дагестан	2	1	1	1	1	0
Еврейская автономная область	3	0	1	1	1	0
Ивановская область	3	1	1	0	1	0
Иркутская область	2	1	0	1	1	0
Кабардино-Балкарская республика	0	1	1	1	0	0
Калининградская область	8	1	1	1	1	1
Калмыкия	0	0	0	0	1	1
Калужская область	4	1	1	1	1	0
Камчатская область	2	1	1	1	1	0
Карачаево-Черкессия	0	1	1	0	0	0
Карелия	18	1	1	1	0	0
Кемеровская область	18	1	1	1	1	1
Кировская область	1	1	1	0	1	0
Коми	3	1	0	1	1	1
Костромская область	5	1	1	0	1	0
Краснодарский край	20	1	1	1	0	1
Красноярский край	7	1	1	1	1	1
Курганская область	4	1	1	1	0	0
Курская область	1	1	1	0	1	0
Ленинградская область	1	1	1	1	1	0

Приложение

Наименование региона	А	Индикаторы				
		1	2	3	4	5
Липецкая область	5	1	1	0	1	1
Магаданская область	3	1	1	1	1	0
Марий Эл	1	1	1	1	0	0
Мордовия	1	1	1	0	0	0
Московская область	24	1	1	1	0	1
Мурманская область	8	1	1	1	1	0
Нижегородская область	5	1	1	1	1	0
Новгородская область	2	1	1	0	0	0
Новосибирская область	4	1	1	1	1	0
Оренбургская область	3	1	1	1	1	0
Орловская область	3	1	1	1	1	0
Пенза	1	1	1	0	0	0
Пермская область	3	0	1	0	1	1
Приморский край	7	1	1	1	1	1
Псков	0	1	1	0	1	0
Ростовская область	4	1	1	0	1	0
Рязанская область	0	1	1	0	1	0
Самарская область	7	1	1	1	0	1
Саратовская область	11	0	1	0	1	1
Саха (Якутия)	3	0	0	1	0	1
Сахалинская область	12	1	1	1	1	0
Свердловская область	2	1	1	1	0	1
Северная Осетия	0	0	0	1	0	0
Смоленская область	1	1	1	0	1	1
Ставропольский край	8	1	1	0	1	1
Тамбов	4	1	1	0	0	0
Татарстан	2	0	0	1	1	1
Тверская область	0	1	0	1	1	0
Томская область	5	1	1	1	1	0
Тульская область	2	1	1	1	0	0
Тыва	0	1	0	1	1	0
Удмуртия	2	1	0	0	0	0
Ульяновская область	3	0	1	0	1	0
Хабаровский край	2	1	0	0	0	0
Хакасия	1	1	1	1	0	0
Челябинская область	1	1	1	1	1	0
Читинская область	2	1	1	1	1	0
Чувашия	0	1	1	1	1	0
Ярославская область	0	1	0	0	1	0

Таблица 3

Значения факторных весов регионов в пространстве главных компонент

Наименование региона	Номер компоненты				
	1	2	3	4	5
Адыгея	-0,791	-0,130	0,998	1,528	-0,587
Алтай	-0,983	-1,762	0,326	-1,548	0,712
Алтайский край	-0,679	-0,069	-1,022	-0,204	0,202
Амурская область	-0,049	-1,267	-0,526	-0,044	-1,017
Архангельская область	0,478	-0,010	0,237	-0,920	-0,596
Астраханская область	0,139	-1,108	1,575	0,408	0,803
Башкортостан	1,104	-0,273	-0,744	1,502	-0,330
Белгородская область	0,282	0,931	0,180	0,782	0,125
Брянская область	-1,005	0,326	-0,154	-0,319	-0,353
Бурятия	-0,474	-1,181	-0,739	-0,451	-0,738
Владимирская область	-0,546	0,827	-0,003	-0,977	-0,512
Волгоградская область	-0,519	0,230	-1,116	0,019	0,300
Вологодская область	0,391	0,843	0,566	-0,532	-0,557
Воронежская область	-0,620	1,263	-0,122	1,261	-0,423
Дагестан	-1,577	-2,647	-0,063	2,212	1,001
Еврейская автономная область	-0,938	-0,739	-0,019	-1,169	-0,706
Ивановская область	-1,220	0,440	-0,513	-1,103	-1,350
Иркутская область	1,712	-1,439	-2,413	-0,639	0,937
Кабардино-Балкария	-1,130	-0,873	1,093	2,138	0,431
Калининградская область	-0,174	1,034	0,479	-0,066	0,668
Калмыкия	-0,844	-1,201	1,649	0,195	1,491
Калужская область	-0,523	1,030	0,357	-0,677	-0,156
Камчатская область	0,566	0,165	2,425	-1,173	-0,506
Карачаево-Черкессия	-1,520	-1,328	0,547	1,610	0,339
Карелия	0,551	0,701	0,438	-0,615	-1,033
Кемеровская область	1,184	-0,167	-2,130	-0,026	-0,649
Кировская область	-0,812	-0,027	-0,721	-0,008	-0,788
Коми	2,453	-0,206	1,038	0,555	-0,523
Костромская область	-0,686	0,557	-0,009	-0,477	-0,723
Краснодарский край	0,572	0,449	-0,353	1,433	0,264
Красноярский край	2,805	-1,594	-0,426	0,674	-0,391
Курганская область	-0,594	-0,107	0,230	-1,132	1,007
Курская область	-0,435	0,444	-0,367	0,806	-0,564
Ленинградская область	-0,162	1,613	0,409	-1,293	1,573
Липецкая область	0,278	1,818	1,224	1,092	-0,291

Приложение

Наименование региона	Номер компоненты				
	1	2	3	4	5
Магаданская область	0,709	-0,633	2,898	-1,912	-1,621
Марий Эл	-1,220	-0,118	-0,166	-0,456	-0,331
Мордовия	-1,066	0,046	1,060	0,932	-0,046
Московская область	0,621	2,103	-0,778	0,581	1,026
Мурманская область	0,656	0,720	0,296	0,132	-0,768
Нижегородская область	0,016	0,783	-0,283	-0,385	-0,385
Новгородская область	-0,264	1,414	-0,002	-0,902	0,067
Новосибирская область	-0,376	0,249	-0,719	-0,092	0,193
Оренбургская область	0,434	-0,203	-0,566	0,415	-0,678
Орловская область	-0,411	0,958	-0,074	0,126	-0,316
Пензенская область	-1,000	-0,456	-0,065	-0,139	-0,130
Пермская область	1,917	-0,297	-2,392	0,649	-0,294
Приморский край	0,310	-0,618	-0,473	-0,176	-0,515
Псковская область	-0,957	1,005	-0,004	-0,847	-0,618
Ростовская область	0,260	-0,165	-1,176	0,617	0,356
Рязанская область	-0,601	0,462	0,193	-0,204	0,854
Самарская область	1,269	1,552	0,360	0,559	0,313
Саратовская область	-0,481	0,208	-0,753	0,356	-0,303
Саха (Якутия)	3,054	-1,477	2,761	-0,029	-1,475
Сахалинская область	1,919	-0,217	1,422	-1,940	2,058
Свердловская область	1,214	-0,187	-2,462	0,250	0,159
Северная Осетия	-1,015	-0,554	1,253	2,528	0,920
Смоленская область	-0,400	1,138	-0,246	-0,186	0,081
Ставропольский край	-0,314	-0,329	-0,217	1,461	-0,191
Тамбов	-0,680	0,661	-0,054	0,489	-0,431
Татарстан	1,286	0,135	0,221	1,878	0,734
Тверская область	-0,591	0,751	-0,438	-0,962	-1,109
Томская область	0,815	-0,476	0,271	0,247	1,538
Тульская область	-0,299	1,589	-0,492	-0,486	-0,157
Тыва	-1,329	-2,975	-0,923	-2,412	0,043
Удмуртия	0,017	-0,144	-0,125	0,464	-0,332
Ульяновская область	-0,371	0,028	0,334	0,262	-0,523
Хабаровский край	1,187	-0,804	0,338	-0,705	0,307
Хакасия	0,272	-0,833	-0,178	-0,208	-0,883
Челябинская область	0,602	0,602	-0,901	-0,349	0,112
Читинская область	-0,587	-1,647	-0,813	-1,234	-1,107
Чувашия	-1,036	-0,049	0,607	0,539	-0,636
Ярославская область	0,145	1,245	0,085	-0,419	-0,599

Результат построения классификации субъектов Федерации:

1 - номера классов, полученных с помощью алгоритма Саттата и Тверски; 2 - классификация, полученная уточнением предшествующей с помощью алгоритма "к-средних"; 3 - расстояния от точек-регионов до центров классов, которым они принадлежат

Наименование региона	1	2	3
Адыгея	9	9	1,008
Алтай	5	5	1,357
Алтайский край	1	1	1,274
Амурская область	4	4	1,282
Архангельская область	6	6	0,822
Астраханская область	5	5	1,636
Башкортостан	3	3	0,863
Белгородская область	8	8	0,885
Брянская область	7	7	0,843
Бурятия	4	4	1,747
Владимирская область	7	7	0,581
Волгоградская область	1	1	0,986
Вологодская область	6	6	0,931
Воронежская область	8	8	0,837
Дагестан	9	9	2,532
Еврейская автономная область	6	6	1,874
Ивановская область	7	7	1,665
Иркутская область	2	2	1,620
Кабардино-Балкария	9	9	1,046
Калининградская область	7	7	1,125
Калмыкия	5	5	0,686
Калужская область	7	7	0,447
Камчатская область	6	6	1,508
Карачаево-Черкессия	9	9	0,915
Карелия	6	6	0,880
Кемеровская область	2	2	0,830
Кировская область	8	8	1,348
Коми	4	4	2,077
Костромская область	7	7	0,768
Краснодарский край	3	3	0,670
Красноярский край	4	4	2,157
Курганская область	5	5	1,223
Курская область	8	8	0,521
Ленинградская область	7	7	2,010

Приложение

Наименование региона	1	2	3
Липецкая область	8	8	1,866
Магаданская область	6	6	2,459
Марий Эл	7	7	1,258
Мордовия	9	9	0,905
Московская область	1	1	1,635
Мурманская область	6	6	1,251
Нижегородская область	7	7	0,641
Новгородская область	7	7	0,678
Новосибирская область	1	1	0,787
Оренбургская область	3	3	1,025
Орловская область	8	8	0,524
Пензенская область	9	9	1,495
Пермская область	2	2	0,961
Приморский край	4	4	1,022
Псковская область	7	7	0,747
Ростовская область	2	2	1,174
Рязанская область	7	7	1,120
Самарская область	1	1	1,785
Саратовская область	8	8	0,928
Саха (Якутия)	4	4	3,475
Сахалинская область	5	5	2,764
Свердловская область	2	2	0,449
Северная Осетия	9	9	1,618
Смоленская область	7	7	0,569
Ставропольский край	3	3	0,922
Тамбов	8	8	0,369
Татарстан	3	3	1,430
Тверская область	7	7	1,175
Томская область	5	5	1,708
Тульская область	7	7	0,880
Тыва	5	5	3,287
Удмуртия	3	3	0,935
Ульяновская область	9	9	0,940
Хабаровский край	4	4	1,209
Хакасия	4	4	0,833
Челябинская область	1	1	0,724
Читинская область	4	4	2,226
Чувашия	9	9	1,207
Ярославская область	7	7	1,043

Таблица 5
Средние значения индикаторов для каждого из девяти
полученных классов

(жирным шрифтом выделены большие положительные, а курсивом - большие отрицательные значения компонент, специфичные для каждого класса; в скобках указаны доверительные вероятности, связанные с проверкой гипотезы о различии средних, для остальных индикаторов доверительная вероятность превосходит пятипроцентный порог)

Индикаторы	Компоненты								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Антипатриархальность	0,636	0,611	-0,429	-0,086	-0,522	0,639	0,469	0,222	-1,572
Инфраструктура коммуникаций	0,625	<i>0,194</i>	0,477	0,135	0,234	0,456	0,650	0,589	0,508
Благосостояние	0,343	0,731	0,323	0,282	0,048	0,166	-0,056	0,178	<i>-0,093</i>
Индекс динамики специализации	0,188	0,177	0,163	0,219	0,378	0,178	0,202	<i>0,141</i>	0,248
Индекс специализации	0,623	<i>0,454</i>	0,635	0,933	0,807	1,065	0,547	0,599	0,716
Жесткость условий	1,048	1,218	<i>1,004</i>	2,047	1,623	2,799	<i>1,035</i>	<i>1,089</i>	<i>1,027</i>
Уровень жизни (0,018)	2,373	2,673	2,587	2,373	<i>1,790</i>	2,418	2,007	2,487	1,634
Экономический потенциал (0,003)	0,155	0,269	0,255	0,365	0,252	0,357	0,083	0,122	<i>-0,039</i>
Здоровье	0,160	-0,061	0,375	0,004	-0,059	<i>-0,091</i>	<i>-1,119</i>	0,287	0,840
Социальные язвы	0,511	<i>0,106</i>	0,677	0,664	0,828	0,909	0,905	0,906	1,016
Природно-ресурсный потенциал	0,801	1,768	1,393	1,754	1,061	0,966	<i>0,628</i>	0,748	0,764
Ресурсные запасы	0,886	3,288	1,856	2,412	1,414	1,204	<i>0,658</i>	0,980	0,870
Независимость региональных бюджетов от федерального (0,005)	0,367	0,508	0,457	0,441	<i>0,079</i>	0,374	0,203	0,285	0,024
Активность внешнеэкономических связей	0,787	0,757	0,611	0,325	0,877	0,639	0,432	0,329	<i>0,050</i>

Научное издание

Труды Фонда ИНДЕМ

**Региональная политика России:
адаптация к разнообразию**
Аналитический доклад

Под общей редакцией Г.А. Сатарова

Компьютерная верстка *Е.А. Шилова*

Сдано в набор 10.09.2004. Подписано в печать 15.10.04. Формат
60x90¹/₁₆. Гарнитура PeterburgC. Печать офсетная. Усл. печ. л. 13.
Тираж 500. Заказ №

Фонд ИНДЕМ

Россия, 101000, Москва,
Большой Златоустинский пер., д. 8/7, офис 1
Тел./факс: (095) 206-81-72
E-mail: fond@indem.ru
<http://www.indem.ru>

Отпечатано в ООО «Фирма Печатный двор»
119034, Москва, Лопухинский пер., д. 6