

сении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/12/31/azart-dok.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

24. Хелпин Т. Закон Путина об игорном бизнесе отправит казино в «сибирскую ссылку» / Т. Хелпин. – Режим доступа: <http://www.inopressa.ru/article/01Jul2009/times/casi2.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

25. Юртаев В. Транспортный коридор «Север – Юг» как локомотив роста / В. Юртаев. – Режим доступа: <http://www.bg-znanie.ru/article.php?mid=7621>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

РЕФОРМА ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ 2000-х гг. (ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Д.С. Кокорхоева
(Россия, г. Назрань)

Оценивается институциональный аспект реформы политико-территориального устройства России 2000-х гг. Сравнены политические методы и процессы создания федеральных округов, процедуры интеграции субъектов Федерации.

The institutional aspect of reform of the political-territorial structure of Russia (the first decade of the 2000s) is estimated in the article. Political methods and processes of creation of federal districts, procedures of integration of subjects of federation are compared there.

Ключевые слова: политико-территориальное устройство, реформа, институты власти, Россия 2000-х гг.

Key words: political-territorial structure, reform, power institutes, Russia in the first decade of the 2000s.

Один из факторов успеха реформ российского федерализма – выбор модели политико-территориального устройства, так как он оказывает важное влияние на территориальную целостность России, на институциональное распределение власти. Цель статьи – оценить реформы политико-территориального устройства России 2000-х гг. в институциональном аспекте. Российская Федерация унаследовала территориальное деление РСФСР во многих аспектах: состав субъектов Федерации, их границы, сочетание этнического и экономического принципов районирования. Но изменился статус республик и автономий, городов федерального значения. Образована Республика Ингушетия (1992 г.), с 2003 г. идет укрупнение регионов (автономные округа интегрируются с областями и краями).

Преимущество территориального деления полезно на стадии формирования государства, когда важно было не допустить распада РФ, расширения зон конфликтов. Центр достиг компромисса с республиками, которые в 1990-х гг. претендовали на «суверенитет». Но состав субъектов федерации не может подчиняться только мотиву избегания конфликтов. В 2000-х гг. возникла потребность реформ территориального устройства.

Основные доводы критиков политико-территориального деления РФ: 1) субъекты Федерации унаследованы от СССР, неадекватны новой экономической системе и приоритетам развития; 34 из 83 субъектов РФ – проблемные, в том числе 12 отсталых (республики и автономии), 13 депрессивных и 9 транзитных [10, с. 71]. Дифференциация по валовому региональному продукту на душу населения – 30 раз, продолжает расти [5, с. 175–176]; 2) ни одно государство мира не имеет столько субъектов федерации; пределом эффективности считается 50; 3) территориальное устройство РФ юридически сложно и запутанно; действует 6 статусов субъектов Федерации, объявленных в Конституции 1993 г. равными, но не решены проблемы экономических диспропорций, выравнивания статусов национально-государственных и административно-территориальных регионов, обеспечения прав этнических меньшинств и общероссийской идентичности; 4) при распаде СССР автономные округа вышли из состава соседних краев (областей), юридически оставаясь одновременно их частью (кроме Чукотского АО); возникла проблема «сложносоставных» субъектов РФ, обо-

стреямая борьбой за прибыльные сырьевые ресурсы автономий; Конституция РФ, федеральные законы и решения Конституционного Суда РФ не решили эту проблему; 5) в ряде субъектов Федерации сформировались движения за пересмотр границ и состава регионов, проявились территориальные конфликты. Таковы требования федерализации или раздела Дагестана, раздела Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. И напротив, проекты создания Черкесской Республики путем объединения Адыгеи, Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии и др.

В 2000-х гг. реализовался централистский проект реформ. Его замысел виден в Указе Президента РФ от 13 мая 2000 г. Созданные 7 федеральных округов, не будучи конституционно закрепленными, представляют собой новый уровень политической власти [23]. Центром кристаллизации элит в округах становились правоохранительные и силовые структуры, а не старые региональные элиты во главе с губернаторами. Границы федеральных округов совпали с округами военными. Межрегиональные ассоциации с 2000 г. потеряли политическое значение. Районирование федеральных округов привело к закреплению новых правящих элит и вертикальной интеграции пространства.

Округа уменьшили дифференциацию субъектов РФ, но количество округов и нарезка их границ спорны. Шотландский политолог М. Хайд полагает, что рост ресурсов округов может способствовать сепаратизму [26, р. 725–727]. С.Д. Валентей отмечает риск раздробленности России, «растягивания» ее территории между мировыми центрами влияния [3, с. 19].

Сторонники федеральных округов отмечают, что новый институт позволил скоординировать действия территориальных органов федеральной власти, создал инфраструктуру интеграции. По мнению Р.Ф. Туровского [22, с. 327], федеральные округа позволили возобновить межрегиональную интеграцию на условиях и под контролем центра, с преобладанием взаимосвязей «сверху вниз». Роль федеральных округов возросла с переходом к косвенным выборам глав регионов (2005 г.). На уровне федеральных округов сформированы Парламентские ассоциации, финансовые, информационные и судебные инстанции.

Перспективы федеральных округов РФ противоречивы. Они не могут заменить субъекты Федерации, они слишком велики и неоднородны. Мировой опыт показывает, что Федерации с малым количеством субъектов склонны к распаду (Чехословакия, Югославия, СССР, Пакистан). Ни один субъект Федерации не должен становиться самодостаточным и связанным с зарубежными странами более, чем со своим государством. Опасно создавать федеральные округа и укрупненные регионы только в составе республик, что может обострить риск этнократии. Федеральные округа могут сыграть позитивную роль в ином качестве – макрорегиональных институтов государственной власти. Для эффективного выполнения роли статус округа должен быть закреплён в Федеральном конституционном законе.

Районирование России полезно проводить в итоге масштабных социологических опросов. Полагаем, по мере решения антикризисных задач следует разукрупнить 8 федеральных округов, тем самым уменьшится риск сепаратизма округов и возрастет эффективность управления. Ведь сейчас Центральный ФО состоит из 18 субъектов Федерации, Сибирский – из 16, Приволжский – из 15. В идентичности россиян сложились представления об 11–15 макрорегионах, соответствующих экономическим районам 1960–1990-х гг. [21, с. 15].

Возможно, необходимость федеральных округов отпадет по мере укрупнения субъектов Федерации, что является вторым направлением территориальной реформы 2000-х гг. Такое укрупнение должно идти на основе референдумов в регионах с учетом региональной идентичности и общественного мнения. В пользу укрупнения регионов приводятся следующие доводы [6, с. 14–21; 4, с. 13]. Субъекты Федерации резко различаются. Лишь 17–19 регионов являются донорами; 13 регионов дотационны более чем на 50 %. Статусы республик отражают доктрину права наций на самоопределение, что провоцирует риск этнократии. Эта доктрина противоречит как гражданской трактовке нации, так и динамике этносоостава. По итогам переписи 2002 г., только

в 8 республиках РФ из 21 и в 1 автономном округе из 10 «титульные» этнические группы превышают 1/2 населения [12]. Во всех республиках есть компактные местности с повышенным удельным весом русских (горожан). Республики и автономии должны являться формой самоопределения всего полиэтничного населения РФ.

Изменения состава субъектов РФ могут быть проведены несколькими методами: 1) толкованием норм законодательства Конституционным судом России; 2) вследствие Всероссийского референдума о поправках в Конституцию РФ в отношении состава субъектов Федерации; 3) принятием Федеральных конституционных законов и Федеральных законов, детализирующих нормы Конституции РФ; 4) проведением региональных референдумов о слиянии субъектов РФ с одобрением в палатах Федерального Собрания РФ.

Изменения нельзя провести разовым решением и без опоры на общественное мнение. Они требуют длительной конституционной реформы, цель и методы которой следует определить заранее, спрогнозировать баланс «издержек и прибыли». В общественном мнении идея укрупнения регионов выражена слабо. Исключение – этнополитическая мобилизация вокруг идей «кавказской общности».

Замысел центра не предусматривал образования сильных регионов. Так, заблокирован проект объединения Тюменской области с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО. Поддержано поглощение не крупных и дотационных автономий. Во всех успешных случаях (Пермский, Камчатский, Красноярский и Забайкальский края, Иркутская область) этнические элиты автономий слабы и не имеют серьезной поддержки извне. Неудача попыток объединения Краснодарского края и Республики Адыгеи (2003–2006 гг.) объясняется высоким уровнем этнической мобилизации и лоббированием «адыгской солидарности» в республиках Северного Кавказа, диаспоре.

Основу изменений состава субъектов Федерации составляет ч. 2 ст. 65 Конституции РФ. Образование нового субъекта РФ проводится в порядке, установленном Федеральным конституционным законом. Он принят Федеральным собранием РФ, подписан президентом РФ 17 декабря 2001 г. [13]. Образование в составе РФ нового субъекта может проводиться «в результате объединения двух или более граничащих между собой субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 5). При решении должны соблюдаться: 1) государственные интересы России; 2) конституционные права и свободы человека; 3) исторические, хозяйственные и культурные связи регионов, их социально-экономические возможности. Главное требование – добровольность, равноправие субъектов Федерации.

Инициатива образования нового субъекта РФ принадлежит тем субъектам, в пределах которых создается новый регион. Органы государственной власти регионов подают предложение президенту РФ. В тексте должны указываться: наименование, статус и границы нового субъекта, прогноз последствий его создания. Также направляются Президенту РФ предложения: о правопреемстве собственности, изменениях и дополнениях в Федеральный бюджет на текущий год, о функционировании государственных органов и организаций прежних субъектов в переходный период и о формировании органов власти нового субъекта РФ; предложения о действии нормативных правовых актов субъектов РФ на территории нового субъекта. Подаются президенту страны сведения о сроках референдумов заинтересованных регионов по образованию нового субъекта РФ.

Вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Вопрос решается положительно, если при явке не менее 50 % избирателей в каждом регионе свыше 50 % участников голосования поддержат создание нового субъекта. Если хотя бы в 1 из заинтересованных регионов это условие не соблюдено, повторный референдум может проводиться не ранее чем через 1 год. На основании позитивного исхода объединительного референдума Президент РФ вносит в Государственную думу проект Федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта.

Закон от 17 декабря 2001 г. позволяет объединяться любым субъектам РФ, в том числе республикам. Единственное ограничение – норма закона о том, что должны

соблюдаться государственные интересы Российской Федерации (ч. 2 ст. 3) [13]. Требуется конкретизировать требования к интеграции. Ст. 1 ч. 2 закона от 17 декабря 2001 г. не детализирует в необходимой мере параметры: соблюдение принципов федеративного устройства, прав и свобод человека; учет исторических, экономических и культурных связей субъектов РФ, их социально-экономических возможностей.

Закон не уточнил суть изменений статуса субъекта РФ. Не указаны иные варианты образования новых субъектов, кроме объединения: разделение, передача части территории одного существующего субъекта другому, выделение части территории нескольких сопредельных субъектов. Оставлена без внимания категория «изменение статуса субъекта» (ч. 5 ст. 66 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ). Возможны: преобразование субъекта одного вида в другой (области либо края – в республику, автономного округа – в область и др.); упразднение субъекта; прямое вхождение в состав РФ для «сложносоставных» субъектов – автономий либо вхождение таких регионов в состав укрупненных краев (областей).

Системные реформы состава субъектов «упираются» в необходимость изменить ст. 5 гл. 1 Конституции РФ, которая перечисляет все виды и названия субъектов Федерации. Такая реформа возможна только путем принятия новой Конституции в случае самоликвидации автономной области и автономных округов или создания новых видов субъектов.

Не конкретизирован перечень органов государственной власти субъектов РФ, которые вправе инициировать объединения регионов. Следует четко указать необходимость принятия законов субъектов РФ, чтобы не отдавать слияние на откуп исполнительной власти. Органы государственной власти субъектов Федерации и общегосударственные органы власти могут принимать Конституционный закон в порядке взаимного вето, что подтолкнет участников к компромиссу.

Образование новых субъектов РФ началось в феврале 2003 г. по инициативе Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Губернатор области и глава администрации округа подписали Договор о согласованных действиях по образованию нового субъекта РФ путем объединения, Меморандум по образованию нового субъекта РФ. Меморандум утвердили депутаты Законодательного собрания Коми-Пермяцкого АО. В июне 2003 г. они приняли решение провести одновременно с выборами в Государственную думу РФ окружной референдум по объединению регионов в Пермский край. Судя по социологическим опросам, идея объединения имела стабильную поддержку 70 % населения автономии. Против слияния выступали активисты межрегионального национально-культурного движения «Коми войтыр» и отделение партии «Либеральная Россия» [25, с. 82–83].

19 марта 2004 г. Государственная дума РФ приняла Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [9]. После референдумов наступил переходный период. 1 декабря 2005 г. образован Пермский край. Формирование органов государственной власти края завершено в декабре 2006 г., когда состоялись выборы в парламент.

Образование Пермского края – первый опыт укрупнения регионов России. Поэтому важно выяснить, какие нормы и методы эффективны в отношении других субъектов Федерации, а какие недостаточны или являются местной спецификой. В.А. Кочев обращает внимание на ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона 17 декабря 2001 г. [9, с. 229]. Образоваться новый субъект РФ может только в итоге объединения граничащих между собой субъектов РФ. В строгом смысле все автономные округа (кроме Чукотского) входят в состав областей (краев), что явствует из постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. [20].

Политические условия России таковы, что региональные элиты поддерживают слияние субъектов РФ только в обмен на сохранение ресурсов власти. В случае Пермского края условием успеха стало сохранение за Коми-Пермяцким округом статуса административно-территориальной единицы внутри края. Статус его определяется Уставом края.

Вторая важная проблема – согласительные процедуры. С инициативой начать объединение выступил губернатор Пермской области, обратившись к Законодательному собранию области с просьбой о поддержке. Получив одобрение в форме областного закона, губернатор и председатель Законодательного собрания Пермской области предложили объединение аналогичным органам власти Коми-Пермяцкого АО.

А каковы должны быть политические действия, если хотя бы один из органов власти отвергнет объединение? Вопрос важный, так как есть опыт отказа парламента и президента Республики Адыгея от объединения с Краснодарским краем, Дагестана – от интеграции с Чечней. Согласно ч. 2 ст. 3 ФКЗ от 17 декабря 2001 г., при объединении субъектов РФ должны соблюдаться государственные интересы РФ, принципы федеративного устройства, права и свободы человека. Вопрос объединения должен решаться только при согласии всех органов государственной власти заинтересованных регионов и голосований на референдумах, выраженных с процессуальной законностью. Интеграции могут воспрепятствовать также Государственная дума РФ, Президент РФ и Конституционный суд РФ, то есть важное значение приобретает согласование политических интересов сторон.

Третья проблема – ресурсное обеспечение интеграции. Органы власти регионов лоббировали принятие Федеральной целевой программы по ускоренному развитию инфраструктуры Пермского края на период 2006–2015 гг. Может ли федеральный бюджет обеспечить выполнение подобных программ, если слияние субъектов РФ пойдет быстро? Следует дифференцировать случаи укрупнения «регионов-доноров» (Красноярского края) и дотационных территорий (Читинская область и Агинский Бурятский АО), выделять федеральное финансирование только действительно слабым.

Опыт Пермского края показал создание в составе нового субъекта Федерации – административно-территориального образования с особым статусом (Коми-Пермяцкого округа). Система государственной власти края стала двухуровневой: органы государственной власти края и территориальные органы государственной власти округа. Однако Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1 не предусматривает возможность создания представительного органа государственной власти в Коми-Пермяцком округе [14]. Это вызывает возражения потому, что должен реализоваться конституционный принцип разделения властей.

Наконец, для иных объединяющихся субъектов Федерации очень важен статус. Соглашение между Пермской областью и КПАО от 4 декабря 2003 г. предусматривает статус единого муниципального образования как элемента системы местного самоуправления Пермского края. В.А. Кочев указывает [9, с. 238–239], что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволил дать Коми-Пермяцкому округу только статус муниципального района; или придется создавать двухуровневую систему власти, считая округ и конституционным, и муниципальным образованием, что абсурдно. Органы власти интегрирующихся субъектов РФ должны тщательно определять статус автономий, не допуская путаницы. Особый статус административно-территориальных образований следует закрепить в Федеральном «модельном» законе.

Противоречия пермского опыта интеграции учтены в регионах, которые позже приступили к объединению. 17 апреля 2005 г. избиратели Красноярского края, Эвенкийского и Таймырского автономных округов (АО) поддержали создание объединенного Красноярского края. В октябре 2005 г. успешно прошел референдум об объединении Камчатской области с Корякским АО в Камчатский край, 16 апреля 2006 г. – о слиянии Усть-Ордынского Бурятского АО с Иркутской областью. Избиратели Читинской области и Агинского Бурятского АО проголосовали за создание Забайкальского края.

Опыт интеграции позволяет сформулировать нерешенные проблемы. Так, Федеральные конституционные законы об образовании новых субъектов РФ называют бывшие автономные округа «административно-территориальными единицами с особым статусом» [19]. Он должен устанавливаться Федеральными законами, уставом и законами объединенного субъекта РФ. Однако Конституция России не содержит по-

нения «административно-территориальная единица с особым статусом». Федеральные законы не позволяют отнести такую единицу и к видам муниципальных образований. Это рождает проблемы финансирования, определения избирательных округов.

Во всех случаях объединения регионов, кроме Красноярского края, участники заключали договоры (соглашения), которые предшествовали Федеральным законам. А.С. Автономов и В.В. Иванов установили, что условия межрегиональных договоров противоречат Федеральным законам об образовании новых субъектов РФ [1, с. 25–31]. В Федеральных законах уменьшались экономические льготы для участников объединения. В политическом аспекте важно установить факторы успеха интеграции. Для этого сравним экономические показатели, демографию и этнический состав регионов. Выделим три группы участников объединения: регионы, где процесс идет успешно; где интеграция обсуждается без острых конфликтов; где интеграция отвергнута в итоге политических конфликтов.

К первой группе относятся дотационные автономии с небольшим населением и слабой политизацией этничности: Коми-Пермяцкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Корякский, Усть-Ордынский и Агинский Бурятские АО. Для них объединение с близлежащим краем (областью) – вопрос экономического выживания.

Вторая группа регионов – экономически сильные автономии Севера (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, Ненецкий, Чукотский АО), среднеразвитые области Центральной России. Для них интеграция не имеет этнополитического значения. Речь идет о балансе затрат и прибыли, об опасениях центра создать слишком сильные укрупненные регионы.

Третья группа – дотационные республики Северного Кавказа, Поволжья и Сибири. В них налицо высокий уровень этнополитической мобилизации. Объединение расценивается элитами республик и этнокультурными объединениями как упразднение «суверенной государственности» и унитаризм, провоцирует антирусские настроения. Элиты могут использовать лозунг укрупнения в своих целях (идеи «Бурят-Монголии», «Кавказской конфедерации», «Идель-Урала»).

Сравним конфликтный вариант интеграции с консенсусным на примере Пермского края, Кубани и Адыгеи. В первом случае объединение завершено успешно без острых конфликтов. Во втором – робкие инициативы полпреда по Южному ФО и администрации Краснодарского края жестко отвергнуты адыгейским этническим сообществом (2004–2006 гг.).

Пример Коми-Пермяцкого АО характерен низкой этнической консолидацией «титального» народа, отсутствием традиций государственности. Автономия воспринимается с точки зрения экономической выгоды и перспектив развития культуры [24, с. 64–71]. У коми-пермяков далеко зашла языковая ассимиляция (переход на русский язык). 2,7 % респондентов в 2004 г. считали себя, прежде всего, жителями Коми-Пермяцкого АО; 42,5 % – гражданами России; 48,6 % – гражданами РФ и автономии в равной мере.

Обсуждение возможности интеграции Республики Адыгея и Краснодарского края развивается иным, конфликтным путем. Ограничимся определением факторов, которые препятствуют объединению края и республики: 1) этностатусная асимметрия, восприятие в массовом сознании власти и собственности как этнически закрепленных; 2) стереотипы этнического самосознания и политика элит, превращающие память о Кавказской войне XIX в. в ядро адыгской идентичности; 3) институциональное закрепление этнократии в Конституции Адыгеи (1995 г.) и иных нормативных актах: паритетное представительство народов в парламенте региона, обязательное двуязычие президента республики, региональная символика; 4) солидарность «адыгского мира»: республик, диаспоры; 5) неизжитость сепаратистских проектов 1990-х гг. – создания «Черкесской республики», обладающей суверенитетом; 6) депрессивное состояние экономики и социальной сферы; 7) этнотерриториальная неоднородность Адыгеи («титальный» народ составляет 23,6 % населения и расселяется на аграрном равнинном севере; русские – 65,8 % жителей, прежде всего, в г. Майкопе и на горном юге Адыгеи) [12, с. 1–21].

Органы государственной власти РФ и Краснодарского края долгое время не поднимали вопрос о реинтеграции Кубани и Адыгеи, хотя экономическое тяготение и общественное мнение в пользу слияния. Проблема – в этнократическом восприятии статуса республик. В 2000–2001 гг. Конституционный суд РФ отменил ряд положений республиканского законодательства, наиболее противоречивших Федеральному: гражданство Адыгеи, ценз оседлости и паритет на выборах регионального парламента, обязательное двуязычие кандидата в президенты республики.

Отсутствие экономических успехов (бюджет Адыгеи на 56 % дотационен) [18] побудило Администрацию Президента РФ в марте 2003 г. начать обсуждение интеграции. Через полтора года с заявлением выступил губернатор Краснодарского края А.Н. Ткачев, но после резкой оппозиции в Адыгее дезавуировал предложения [7]. Вторая попытка начать интеграцию – выступление главного федерального инспектора по Краснодарскому краю и Республике Адыгея А.Л. Одейчука (апрель 2005 г.), поддержанное председателем Центризбиркома РФ А. Вешняковым. Интервью Одейчука содержало неудачные конфликтные формулировки («Получилось так, что я руковожу Адыгеей...; раздробления ни к чему хорошему не приводят...; край и республика – небо и земля...») [15]. Это дало повод президенту Адыгеи Х.М. Совмену обвинить Одейчука в «имперских амбициях» и отвергнуть любую возможность объединения.

Проект интеграции вызвал быструю радикализацию этнокультурных движений: Комитета защиты статуса Республики Адыгеи, «Адыгэ Хасэ», Черкесского конгресса, Общественного форума «Республика» [2]. В итоге радикально-этнократических заявлений и демонстраций А.Л. Одейчук снят с должности, а полпредство по Южному ФО и губернатор Краснодарского края отмежевались от инициатив [17].

Третья попытка начать объединение Кубани с Адыгеей предпринята весной 2006 г., после того как выборы в парламент республики выиграла партия «Единая Россия». Конфликт приобрел новые черты противостояния ветвей власти. Госсовет Адыгеи и Прокуратура республики требовали от президента Х.М. Совмена узаконить региональный референдум о статусе республик, что с учетом этнического состава (2/3 русских) привело бы к слиянию регионов [16]. В ответ Совмен незаконно распустил парламент республики и обратился за поддержкой к республикам Северного Кавказа. Черкесы диаспоры создали «Всемирный комитет солидарности с Республикой Адыгея», выступивший с антироссийским обращением.

Позиция федерального центра в конфликте изменилась. Полпред по Южному ФО Д.Н. Козак заявил 16 апреля 2006 г., что задачи объединения Краснодарского края и Адыгеи никогда не ставились. По его словам, «на Северном Кавказе нет таких субъектов, где данная задача была бы актуальной... учитывая непростые международные отношения, этот вопрос вредно инициировать, и очень плохо, когда некоторые политики пытаются на этом спекулировать» [8].

Обсуждение вопроса об объединении Адыгеи и Кубани в новый субъект РФ приняло остроконфликтный характер и привело к этнополитической мобилизации. Представляется, что федеральные и региональные элиты должны искать новые формы интеграции, не провоцирующие рост напряженности. Такую роль могут сыграть инвестиционные и кредитные программы Южного федерального округа, развитие транспортной и информационной сети. Назначение президентом Адыгеи А.К. Тхакушинова (2007 г.), поддержанного партией «Единая Россия», снизило остроту конфликта. По мере решения экономико-социальных проблем идея политической интеграции сможет восприниматься менее конфликтно.

Итак, мы пришли к выводам.

Преобразования состава субъектов Российской Федерации являются одной из важных задач реформ федерализма. Причина тому – чрезмерные диспропорции статусов и ресурсов регионов России. Изменения состава субъектов Федерации должны быть демократичными. Укрупнение регионов требует разработать и принять Концепцию развития федеративных отношений в РФ с силой Федерального конституционного закона.

Сравнение дискуссий по объединению регионов России доказывает, что уровень

политической конфликтности зависит от степени политизации этничности, от геополитических условий. Интеграционный процесс целесообразно вести постепенно, с предварительным созданием его экономических и социально-культурных мотиваций. Цели и методы реформ должны обеспечивать равенство прав граждан России.

Административно-территориальная реформа сама по себе не может решить проблем сепаратизма и региональной фрагментации. Реформа должна стать составной частью региональной стратегии государства, реализовывать принципы равенства возможностей граждан, территориальной справедливости, соразмерности ресурсов субъектов Федерации. Новый состав регионов России должен быть определен по итогам профессионального научного анализа и репрезентативных социологических опросов, с предварительным принятием конституционных законов. Число новых субъектов Федераций, их границы должны определяться вследствие референдумов с последующим утверждением органами федеральной власти. Надлежит определить статус нынешних федеральных округов в конституционном законодательстве. Целесообразно разукрупнение федеральных округов с 7 до 12–15, пересмотр их рубежей «внахлест» с военными, экономическими, правоохранительными и другими территориальными органами власти.

Список литературы

1. Автономов А. С. Новое в конституционном праве России: договоры как источники регулирования объединения субъектов РФ / А. С. Автономов // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 25–31.
2. В Адыгее начал работу Общественный форум «Республика». – Режим доступа: http://www.ukrupnenie.ru/rus/rus_277.html?part=1, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. Валентей С. Д. Три вызова России / С. Д. Валентей // Федерализм. – 2000. – № 4. – С. 17–32.
4. Великая Н. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития / Н. М. Великая, В. В. Шишкин // Свободная мысль – XXI. – 2002. – № 10. – С. 12–26.
5. Волков В. И. Новые подходы к оценке экономического развития регионов / В. И. Волков // Региология. – Саранск, 2003. – № 3. – С. 175–176.
6. Глигич-Золотарева М. В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила / М. В. Глигич-Золотарева // Гос-во и право. – 2006. – № 10. – С. 14–21.
7. Губернатор Краснодарского края выступает за объединение с Адыгеей. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/384793.html?forprint>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. Козак Д. Н. Задачи объединения Адыгеи и Кубани в полпредстве никогда не ставились. – Режим доступа: <http://www.yuga.ru/news/70125/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
9. Кочев В. А. Образование нового субъекта РФ – Пермского края: правовые аспекты / В. А. Кочев // Политический альманах Прикамья. – Пермь : Пушка, 2005. – Вып. 5. – С. 228–241.
10. Леонов С. Н. Типология проблемных регионов на основе оценки межрегиональных социально-экономических и финансовых различий / С. Н. Леонов // Изв. РАН. – 2005. – № 2. – С. 68–76. – Сер. Географическая.
11. Население по национальности (Всероссийская перепись населения 2002 г.): Республика Адыгея. – Майкоп : Госкомстат Респ. Адыгея, 2006. – С. 1–21.
12. Население по национальности и владению русским языком по субъектам РФ. – Режим доступа: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
13. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный Конституционный Закон от 17 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916.
14. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1 // Российская газета. – 2004. – 26 марта.
15. Одейчук А. Л. «Получилось так, что я руковожу Адыгеей» / А. Л. Одейчук // Кубань сегодня. – Краснодар, 2005. – 19 апреля.
16. Рискин А. Адыгейский демарш / А. Рискин, М. Бондаренко // Независимая газета. – 2006. – 12 апреля.
17. Рискин А. Майкоп требует разъяснений Москвы / А. Рискин, М. Бондаренко // Независимая газета. – 2005. – 26 апреля.
18. Российская газета. – 2006. – 24 марта.
19. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110; – 2005. – № 42. – Ст. 4212.

20. Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.
21. Социокультурный портрет региона / под ред. Н. И. Лапина, Л. А. Беляевой. – М. : Ин-т филос. РАН, 2006. – 328 с.
22. Туровский Р. Ф. Федеральные округа: Политико-географический подход в теории и на практике / Р. Ф. Туровский // Федерализм. – 2003. – № 1. – С. 317–350.
23. Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. – 2000. – 16 мая.
24. Шабаев Ю. П. Этносоциальные последствия объединения регионов (Из опыта формирования Пермского края) / Ю. П. Шабаев // Социс. – 2006. – № 3. – С. 64–71.
25. Шабаев Ю. П. Опыт национального строительства коми-пермяков: историко-социологический анализ / Ю. П. Шабаев, И. Л. Жеребцов, Г. И. Мальцев // Отечественная история. – 2005. – № 1. – С. 82–84.
26. Hyde M. Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia / M. Hyde // Europe-Studies. – Glasgow, 2001. – Vol. 53. – № 5. – P. 719–743.

КОНФИГУРАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Э.А. Зелетдинова
(Россия, Астрахань)

Статья посвящена анализу процесса изменения конфигурации власти с 1990 г. по настоящее время в контексте трансформации федеративных отношений. Прослеживается, как изменение принципов построения Федерации влияет на вертикальную и горизонтальную структуру российской власти. Анализируются взаимосвязь между разделением власти на федеральном и на региональном уровнях, а также влияние трансформации власти на деятельность властной элиты и формирование институтов гражданского общества. Предложены дополнения в периодизацию процесса федерализации.

The paper is devoted to the process of changing the configuration of power from 1990 to the present time in the context of transformation of federal relations. Author traces as changing the principles of the Federation affect the vertical and horizontal component structure of the Russian power. Author analyzes the relationship between the power division at the federal and regional levels, and the impact on the activity of the transformative power of the power elite and the formation of civil society institutions. It is proposed amendments to the periodicity of the process of federalization.

Ключевые слова: федеративные отношения, трансформация власти, демократическое развитие, вертикаль власти, элиты, гражданское общество, периодизация федерализма.

Key words: Federal, the transformation of power, democratic development, the vertical of power, elites, civil society, periodization of federalism.

Процесс демократического развития в России за истекшее десятилетие, включивший в себя радикальное изменение прежней политической системы, привел к созданию новых политических структур и налаживанию их функционирования на основе демократических механизмов и процедур.

В теории демократической власти, самой по себе уже хорошо и детально разработанной, особый интерес в избранной теме представляют такие вопросы, которые имеют непосредственное отношение к деятельности органов власти и их взаимодействия: о реализации принципа разделения властей; о развитии гражданского общества и реализации принципа представительства; и, наконец, вопросы, связанные с проблемами федеративного устройства через осмысление идеи федерализма и демократии.

Конфигурация власти имеет не только горизонтальное измерение в виде сосуществующих независимых ветвей власти, но и вертикальное – в виде разделения властных полномочий между центральными и местными органами власти, имеющими не меньшее значение в реализации института представительства интересов различных категорий граждан, живущих в различных частях государства.

Децентрализация власти расширяет социальное поле представительства, с одной стороны, и приближает власть к ее источнику – с другой. Причем этот процесс ранее коснулся не только федеративных государств. В большинстве унитарных государств –