

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЛОББИЗМ: КОНФЛИКТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

А.И. Кольба
(Россия, Краснодар)

В статье анализируется потенциал регионального лоббизма как одного из механизмов управления конфликтами, возникающими в отношениях между регионами. Рассматриваются примеры нескольких лоббистских кампаний регионов Юга России в указанном контексте.

The article examines the potential for regional lobbying as one of the mechanisms for managing conflicts that arise between the regions. Examples of several advocacy campaigns of the South Russia regions in this context are viewed in the article.

Ключевые слова: региональный лоббизм, конфликт, Юг России, управление конфликтом.
Key words: regional lobbying, conflict, South Russia, conflict management.

Лоббизм прочно вошел в систему политических отношений как механизм обеспечения и согласования деятельности различных групп интересов. Исследования различных его проявлений и аспектов чрезвычайно многочисленны. Однако при их анализе можно отметить, что наиболее часто в центр внимания ученых попадают определенные разновидности лоббизма. Так, в России популярным объектом для исследований является корпоративный лоббизм, в западной науке, наряду с этим, высок интерес к лоббированию общественных интересов. Региональный лоббизм в этом смысле остается несколько на периферии научных интересов, хотя его роль в системе политико-управленческих отношений весьма значительна. В большинстве политических систем существуют «площадки», в рамках которых территориальные общности могут продвигать и защищать свои интересы, а также специализированные механизмы и технологии их продвижения.

Субъектами регионального лоббизма являются органы власти региона или их представители в государственных структурах более высокого ранга. В качестве региональных лоббистов могут выступать также те или иные политические структуры, например, межрегиональные объединения, региональные отделения политических партий, профсоюзы и др. (Следует отметить, что некоторые исследователи сужают круг таких субъектов, считая, что представители региональной власти не могут быть отнесены к ним [16]. Эта позиция представляется нам неверной). Объектом лоббирования являются вышестоящие (общегосударственные) органы власти. Региональное лоббирование возможно также в надгосударственных, международных структурах. Важнейшей институциональной основой регионального лоббизма является представительство регионов в высших органах государственной власти и управления. В наиболее очевидной форме это проявляется в структурах представительных органов власти. Во многих странах общегосударственные парламенты функционируют на основе принципов бикамерализма, что особенно значимо для федеративных государств. Как правило, принципы формирования верхней и нижней палаты парламента в федерациях различны. Верхняя палата непосредственно несет на себе функцию представительства территориальных интересов и их населения [22, с. 37]. Обычно субъекты федерации в равной степени представлены в ней, вне зависимости от размеров территории, численности населения, экономического потенциала и прочих факторов. Можно сказать, что представители субъектов в верхней палате являются «встроенными лоббистами». В то же время региональный лоббизм в значительной степени опирается на функционирование неформальных политических институтов и практик. Несмотря на то, что с формально-правовой точки зрения регионы могут быть равны в своих отношениях с высшим уровнем государственной власти, де-факто они обычно имеют разный политический вес и возможности.

При анализе регионального лоббизма наибольшее внимание обычно уделяется таким его аспектам, как использование различных способов представительства региональных интересов, участие регионов в законотворчестве, процессах принятия решений на общегосударственном уровне и др. Не выявленной и недостаточно исследованной остается роль регионального лоббизма как одного из элементов управ-

ления конфликтами, возникающим на региональном и макрорегиональном уровне. Между тем, она весьма значительна, особенно в условиях современной российской политики, когда неформальные нормы политического взаимодействия становятся важнее формальных правил. Законодательно нерегулируемый в России лоббизм открывает широкие возможности для достижения преимущества в конфликтах за счет использования ресурсного потенциала региона и его лидеров. Данный аспект лоббистских отношений хорошо прослеживается в практике решения спорных вопросов между региона Юга России.

В первую очередь, проанализируем их борьбу за включение в развитие международных транспортных коридоров «Север – Юг» и «Запад – Восток». Первый из них, на основе соглашения, заключенного между Россией, Индией, Ираном и Оманом [20], предусматривает значительное расширение перевозок грузов по волжским транспортным артериям, а в перспективе – создание транспортной альтернативы перевозкам через Суэцкий канал. Второй нацелен на создание прямого автомобильного сообщения с Китаем через Казахстан. Очевидно, что исходя из своего географического положения, наибольшие возможности принять участие в реализации этих проектов имеются у Ростовской, Волгоградской и Астраханской областей, а также у Республики Калмыкия.

Как отмечают эксперты, эти регионы в определенной степени являются единомышленниками, но в то же время и конкурируют друг с другом. Так, Ростовская и Волгоградская области выступили с инициативой прокладки транспортного коридора «Запад – Восток» по их территориям (по-видимому, данная инициатива была одобрена полпредством в ЮФО). Реализация этого проекта позволит сделать транспортную систему России более привлекательной для транзитов грузов, в том числе нефти и газа.

Однако предлагаемая его конфигурация, по мнению ряда специалистов, не является оптимальной в части отстаивания стратегических российских интересов, а также экономических интересов Волгоградской области. Этот проект, несомненно, выгоден ростовским политическим и деловым элитам, однако он не способствует принципиальному изменению транспортного и геоэкономического статуса Волгоградской области, которая в этом случае становится всего лишь «транспортным придатком» для Ростовской области. Не способствует такая конфигурация транзитного проекта и стратегическим интересам России, руководство которой сделало ставку на развитие портовой инфраструктуры северо-западных областей страны, ориентированной на судоходные ресурсы Балтийского моря и развитие торгово-экономических отношений со странами Евросоюза.

Для перспективного развития Волгоградской области, по мнению ряда экспертов, требуется иная транзитно-полусная модель – по стратегической линии «Север – Юго-Восток». Она предусматривает, во-первых, модернизацию уже имеющейся автомагистрали «Москва – Волгоград» и, во-вторых, проектирование «восточного автобана» непосредственно из Волгограда в Казахстан и КНР – как продолжение модернизированной «московской трассы». Этот проект не только был бы экономически выгоден региону, но и способствовал бы увеличению политического веса волгоградских региональных элит в московских коридорах власти. Именно по этому принципу строят свою транспортную и инфраструктурную политику ростовские руководители – для них разработка и реализация экономически выгодных проектов неотделимы от решения задачи укрепления позиций «ростовского лобби» в Москве.

При этом, развернув отправную точку «восточного автобана» с южного «ростовского» на северное «московское» направление, Волгоградская область получила бы гораздо большие возможности для реализации масштабных экономических проектов и для усиления позиций волгоградских элит. «Московская модель» строительства автобана исключает трансформацию статуса Волгоградской области в транспортный придаток одного из регионов РФ и, напротив, повышает статус города-героя на Волге до уровня стратегического логистического узла, «закрывающего» регион Южного Поволжья, а также территории, находящиеся в непосредственной близости

от границ Центральной Азии, и соединяющие их, как с «китайским полюсом», так и с русским Северо-Западом [18].

Несмотря на это, власти Волгоградской области, по-видимому, решили ограничиться более скромным, но реалистичным проектом, не вступая в открытое противостояние с Ростовской областью и полпредством в ЮФО, а объединившись с ними. В частности, ими были получены средства на достройку моста через Волгу, которую не удавалось завершить в течение длительного времени. Объект был включен в федеральную программу «Федеральные дороги 2002–2010 гг.» [15], его первая очередь сдана в 2009 г.

Астраханская область в силу своего географического положения является основным российским участком коридора «Север – Юг» и может стать важнейшим транзитным центром товарообмена для России. Согласование объемов и условий транспортировки грузов, паритетное развитие транспортной инфраструктуры стран-участниц коридора «Север – Юг» требует межгосударственного взаимодействия. В связи с этим необходима активизация деятельности координационного совета МТК «Север – Юг» в выработке единой позиции и согласовании действий стран-участников МТК «Север – Юг» для создания условий привлечения транзитных грузопотоков и развития транспортной инфраструктуры. Отсутствие такой программы приводит к возникновению альтернативных мнений по поводу путей развития коридора. Ключевым проектом, способным изменить соотношение транспортных потоков, проходящих через регион Каспийского моря, является развитие международного торгового порта Оля, поскольку дальнейшее развитие портовых мощностей на Каспии в районе Астраханского транспортного узла возможно только за счет этого незамерзающего порта [14]. Вопросы реализации данного проекта обсуждались на встрече руководителей стран-участниц МТК в Астрахани (2005 г.) и ряде других международных форумов [25].

Свои преимущества участия в проектах создания транспортных коридоров подчеркивала и Калмыкия. Как отмечал президент республики К. Илюмжинов, основными задачами развития ее транспортного комплекса являются интеграция в мировую транспортную систему, формирование конкурентоспособных международных транспортных коридоров с максимальным использованием выгод географического положения республики. Руководство Калмыкии после изучения перспективы реализации проекта провело ряд встреч с руководством Ирана, Индии и стран Среднего Востока. В ходе проведенных переговоров была отмечена необходимость развития альтернативных транспортных схем, так как существующие не удовлетворяют в полной мере потребностей стран среднеазиатской группы, заинтересованных в долгосрочных контактах с Россией и Европой, определены участники рынка, которые при наличии четко обозначенной стратегии России готовы инвестировать средства на реализацию имеющихся проектов. Также актуальным, по мнению руководства республики, является строительство альтернативного водного пути, который соединил бы бассейны Каспийского и Азовского морей, и реализация проекта создания судоходного канала «Каспий – Дон» [12]. Этот проект нашел поддержку ученых и был вынесен на обсуждение Координационного транспортного совещания государств-участников СНГ [1]. Таким образом, Калмыкия в своей лоббистской деятельности задействовала потенциал внешнеполитической активности и международных структур.

Вышеуказанные примеры позволяют говорить о лоббизме как о важном факторе межрегиональной конкуренции и кооперации. Не вступая в прямые конфликты, с помощью лоббистских технологий регионы отстаивают свои интересы, прежде всего во взаимодействии с федеральным центром, добиваясь перераспределения ресурсов в свою пользу. Немаловажно, что они могут и объединять свои усилия (как показывает пример отношений Ростовской и Волгоградской областей), достигая компромисса во имя достижения более важных целей. Тем самым механизмы лоббирования препятствуют перерастанию противоречий и разногласий между регионами непосредственно в конфликты.

Наиболее значимой, с точки зрения исследования конфликтных аспектов регионального лоббизма, стала кампания, связанная с переносом игровой зоны «Азов-Сити» под Анапу и запуском проекта «Золотые пески». Она привела к конфликту двух субъектов РФ, располагающихся на территории ЮФО: Краснодарского края и Ростовской области. Власти края продемонстрировали здесь имеющийся потенциал лоббирования в интересах определенной группы компаний, работающих в игровой отрасли, а также настойчивость в достижении поставленной цели.

История «Азов-Сити», как и других игорных зон на территории России, началась с момента принятия федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [23]. Согласно ему, было определено четыре места, в которых могли быть открыты казино (игровые зоны), в том числе и «Азов-Сити», расположенный на территории двухвышеуказанных субъектов РФ. На остальной территории страны игорный бизнес ставился вне закона.

По мнению инициаторов принятия закона (а среди них был Президент РФ В.В. Путин), эти меры позволяли решить проблемы растущей игровой зависимости среди россиян и давали возможность контролировать индустрию, известную своими связями с криминальным миром. В качестве обратной стороны его принятия назывались возможность ухода данного бизнеса в сферу теневой экономики и потери налоговых поступлений в бюджеты большинства регионов [24].

Из четырех игровых зон, определенных законом, наиболее успешно развивалась краснодарско-ростовская. 30 января 2010 г. в ней было открыто первое казино «Оракул». Тогда же вице-губернатор Краснодарского края Д. Хатуов сообщил, что в первом квартале 2010 г. Краснодарский край намерен провести очередной конкурс на предоставление земельных участков в игровой зоне. «Эти участки предполагается предоставить не только для использования под казино, но также под гостиничные и развлекательные комплексы. Мы рассчитываем, что к традиционному потоку туристов в будущем «Азов-Сити» добавит еще около 5 млн человек в год, которые будут специально приезжать на азовское побережье» – заявил он [6]. Оптимистичны были и высказывания представителей компаний, работающих на территории «Азов-Сити». «По данному казино я рассчитываю окупить расходы примерно через год. Если мы говорим о курорте, то это тоже быстрый срок», – сказал инвестор Р. Таймасов [5]. Исходя из этого, можно утверждать, что на тот момент представители и краевых властей, и игорного бизнеса не строили никаких планов по переносу игровой зоны куда-либо, а напротив, были нацелены на ее развитие. Об этом свидетельствует и значительность вложений, в том числе бюджетных, развитие инфраструктуры зоны.

Однако в июле 2010 г. депутатом Государственной думы Федерального Собрания РФ Г. Хором была внесена поправка, названная «кубанской», которая, по сути, делала бесперспективным дальнейшее развитие «Азов-Сити». В ней предлагалось исключить Ростовскую область из списка территорий, на которых разрешено открытие игорных зон. В пояснительной записке к законопроекту было указано, что игорная зона в ростовской части до сих пор полноценно не функционирует. Губернатор Краснодарского края А.Н. Ткачев также направил письмо Президенту РФ Д.А. Медведеву, в котором предложил перенести игорную зону на побережье Черного моря. По его мнению, географическое расположение будущего центра развлечений не привлекает ни игроков, ни инвесторов. Глава государства ознакомился с письмом губернатора и передал его на рассмотрение в правительство России [9]. Вскоре появилась информация о предстоящем создании новой игровой зоны – «Золотые пески» на Благовещенской косе близ курортного города Анапы.

Эти предложения вызвали негативную реакцию как у представителей органов власти Ростовской области, так и у инвесторов, вкладывавших средства в развитие ростовской части зоны. *Губернатор области В. Голубев* заявил, что любые подобные предложения должны согласовываться между руководством Ростовской области и Краснодарского края. Согласно информации, распространенной областной администрацией, в развитие зоны с ее стороны было вложено около 400 млн руб-

лей. *Министр экономики Ростовской области В. Барتنев* заявил, что «власти Ростовской области сделают все, чтобы не допустить внесения поправки». Солидарны с властями оказались и представители игорного бизнеса. «В случае подписания президентом РФ данного законопроекта и решения правительства РФ о переносе игорной зоны, инвесторы ростовской части окажутся на грани банкротства», – под этим обращением подписались сами инвесторы, директор «Союза инвесторов Азов-Сити», председатель комитета Торгово-промышленной палаты по предпринимательству в сфере индустрии развлечений и игорного бизнеса, а также президент Региональной ассоциации деятелей игорного бизнеса по ЮФО. Ее президент Н. Оганезов заявил, что речь идет о дискриминации части инвесторов. «Куда смотрели наши депутаты, когда поправки в законопроект проходили профильные комитеты? Почему они не защитили интересы области?» – этими вопросами задавался он [2]. Инвесторы, работавшие в краснодарской части зоны, напротив, поддержали инициативу краевых властей [3].

Ответственный за изменение рассматриваемого закона комитет Госдумы по экономической политике и предпринимательству сначала рекомендовал принять все предложенные поправки в сентябре, однако в намеченный срок слушание не состоялось. По информации газеты «Коммерсант», главной причиной переноса стали отрицательные отзывы правительства на законопроект. 22 сентября комитет опубликовал на сайте Госдумы новую версию законопроекта с поправками, которые не меняли перечня игорных зон. Председатель комитета Е. Федоров сказал: «Есть отрицательные отзывы от ростовских властей, а федеральное правительство еще не сформулировало единую позицию» [4].

Однако через некоторое время глава комитета сообщил, что поправки к закону одобрены. «Краснодарский край традиционно является центром отдыха, что делает игорную зону более востребованной и рентабельной» – решил комитет Думы. Законопроект обсуждался в правительстве, и перенос игорной зоны из Ростовской области был согласован, подтвердил пресс-секретарь Председателя правительства РФ *Д. Песков*. Для оценки последствий переноса игорной зоны и подсчета размеров необходимых компенсаций по предложению представителей Ростовской области была создана специальная рабочая группа. Область рассчитывала вернуть около 1 млрд рублей [13].

В октябре 2010 г. поправки были одобрены Государственной думой [8], а в начале апреля 2011 г. Председатель Правительства РФ *В.В. Путин* подписал распоряжение о ликвидации игорной зоны «Азов-Сити» на территории Азовского района Ростовской области [17]. Лоббистская кампания Краснодарского края фактически достигла поставленных целей, лоббисты же Ростовской области потерпели фиаско.

По сути, в данном случае речь идет о конфликте лоббистов со стороны двух регионов и о столкновении интересов стоящих за ними бизнес-группировок. Представители «краснодарской» группы компаний, занимающихся игорным бизнесом, подчеркивают привлекательные стороны проекта на Благовещенской косе: наличие развитой инфраструктуры, возможность развивать, помимо казино, и другие составляющие туристического бизнеса, возможность создания нового круглогодичного курорта и т.д. В тоже время «ростовские» компании заявляют о собственной дискриминации как в плане дальнейшего развития своего бизнеса на территории области, так и в отношении получения компенсаций за вложенные средства, участия в развитии зоны «Золотые пески». Независимые эксперты по рынку жилья при этом прогнозируют рост его стоимости в Анапе, что приведет к удорожанию отдыха на детском курорте [19].

Ситуация осложняется наличием еще ряда коллизий, связанных с переносом зоны. В частности, не решены вопросы о компенсации вложений инвесторам «Азов-Сити». В феврале 2011 г. они объявили, что не обладают информацией ни об условиях и порядке возмещения затрат, ни о сроках компенсации. Когда было принято решение о ликвидации и переносе зоны в Краснодарский край, речь шла о возврате денег из федерального бюджета [10]. Впоследствии появилась информация, что администрация Ростовской области приняла решение о расторжении через суд инвестиционных

соглашений и договоров аренды земельных участков в донской части «Азов-Сити». Но вопрос о размерах компенсаций пока не решен. Владельцы участков в кубанской части «Азов-Сити» рассчитывают продолжать работу на территории игорной зоны как минимум еще один летний сезон [21]. Однако в конце апреля Арбитражный суд Краснодарского края принял иски о взыскании задолженности по арендным платежам шести инвесторов игорной зоны «Азов-Сити». Иски подало краевое управление экономики и целевых программ, общая сумма задолженности составляет 84,8 млн рублей. Арендную плату инвесторы перестали платить после того, как стало известно о переносе игорной зоны в Анапу [10]. Появились также слухи о том, что возможно появление по соседству с игорной зоной «Азов-Сити» уникального по своим размерам свиного комплекса, занимающего 24 га земли, ранее выделенной для строительства казино и гостиниц. Природоохранные службы предупреждают, что это в конечном итоге сделает невозможным не только ее дальнейшее развитие, но поставит под вопрос существование зоны как таковой [7]. Имеющаяся информация пока не позволяет определить судить о дальнейшей судьбе этой игровой зоны.

Говоря о лоббизме региональных интересов как факторе управления конфликтами, на основе рассмотренных указанных примеров необходимо отметить наличие у него позитивно-функционального и негативно-функционального потенциала. К позитивным последствиям рассмотренных кампаний лоббирования региональных интересов можно отнести следующие: лоббирование региональных интересов позволяет субъектам РФ, входящим в состав ЮФО, встраиваться в реализацию крупных российских и международных проектов, привлекать дополнительные инвестиции, повышает степень их влияния на деятельность федеральных структур, способствует улучшению имиджа региона. Негативное влияние проявляется в следующем: зачастую лоббирование ведется в интересах достаточно узких слоев и групп населения (зачастую это бизнес-группы, тесно связанные с региональными властями). Принимаемые под его влиянием решения не всегда в полной мере учитывают интересы широких слоев общества, приводят к неоправданному расходованию финансовых средств. Столкновение лоббистских интересов может также привести к серьезным конфликтам, влияющим на отношения между субъектами РФ. Последствия того и другого типа особенно заметны на примере лоббистской кампании по переносу игорной зоны «Азов-Сити». С одной стороны, органам власти Краснодарского края удалось продемонстрировать свой лоббистский потенциал, добившись принятия решения, которое в перспективе обещает рост популярности игорного бизнеса на его территории, а значит, и притока средств в краевую бюджет. Эта кампания подтвердила, что администрация края во главе с А.Н. Ткачевым на данный момент является самым мощным региональным лоббистом в ЮФО. Однако есть ряд последствий, которые демонстрируют недостатки сложившейся системы регионального лоббизма. Во-первых, лоббистские усилия прилагались в интересах достаточно небольшой группы бизнесменов, скрытые причины и механизмы принятия решений остались непонятны широкой общественности. Лоббирование региональных интересов в условиях отсутствия законодательства, дающего возможность регулировать подобные отношения и делать их более прозрачными, во многом превращается в теневой процесс, а недостаточная развитость публично-политических механизмов не позволяет соотнести между собой различные аспекты региональных интересов. А эти интересы зачастую внутренне противоречивы. Например, пополнение регионального бюджета за счет увеличения налоговой базы после возведения «Золотых песков» – плюс данного проекта, а его близость к популярному детскому курорту – минус.

Во-вторых, принятие решений в пользу одного регионального лобби в ущерб интересам другого, что привело к ухудшению отношений между двумя субъектами РФ. В-третьих, принятое решение потребует в ближайшем будущем значительных затрат бюджетных средств, прежде всего, на компенсации бизнес-структурам. В-четвертых, произошедшие изменения законодательства во многом обесценивают его первоначальную идею – отдаление мест проведения азартных игр от широких слоев потенциальных «игроманов». Вызывает сомнения и социальная сторона вопроса: стоит ли размещать

игорные заведения недалеко от детского курорта? Таким образом, данный пример показывает, что в системе регионального лоббирования существуют определенные проблемы, связанные непрозрачностью процедур лоббистской деятельности, с неравномерной представленностью интересов различных слоев общества.

Список литературы

1. Азов – Каспий: маршрут XXI в. – Режим доступа: <http://www.mipur.ru/article.php?n=37&id=61>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
2. Артемова Е. Долой кубанскую поправку! / Е. Артемова, Е. Романова. – Режим доступа: <http://161.ru/news/311222.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. Ассоциация развития игорной зоны «Азов-Сити» приветствует инициативу о переносе «Азов-Сити» на Кубань. – Режим доступа: <http://www.interfax.ru/realty/realtyinf.asp?id=149698&sec=1461>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. Белавин П. Казино не пустили в Анапу / П. Белавин, В. Водолазов. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/1509191>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. В «Азов-Сити» открылось первое казино. – Режим доступа: <http://www.azov-siti.ru/node/80>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. В игорной зоне «Азов-Сити» открылось единственное в России легальное казино. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/finance/01feb2010/casino.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. Вместо казино в игорной зоне «Азов-Сити» будет построен свинокомплекс. – Режим доступа: <http://shuum.ru/news/6534>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. Госдума одобрила перенос игорной зоны в Анапу. – Режим доступа: http://www.equipnet.ru/news/other/other_18693.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
9. Игорная зона переедет в Анапу. – Режим доступа: http://www.infox.ru/business/company/2010/08/12/Igornaya_zona_pereyde.phtml/%22%20rel=%22nofollow, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
10. Инвесторы «Азов-Сити» задолжали за аренду Краснодарскому краю 84,8 млн рублей. – Режим доступа: <http://news.mail.ru/economics/5815498/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
11. Инвесторы донской части «Азов-Сити» хотят знать, когда они получат компенсации своих затрат. – Режим доступа: <http://www.azov.info/new/9136/>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
12. Кирсан Иломжинов: Транспортный коридор «Европа – Азия». По каспийским волнам все флаги будут в гости к нам. – Режим доступа: <http://www.mipur.ru/article.php?n=37&id=62>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
13. Комитет Госдумы одобрил перенос игорной зоны в Анапу. – Режим доступа: <http://www.yugopolis.ru/news/economics/2010/10/14/7462>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
14. Михеев С. Коридор «Север – Юг» – залог укрепления российских позиций на Каспии / С. Михеев. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/10181.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
15. На строительство моста в Волгограде государство дополнительно выделит 1,5 млрд рублей. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/861334.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
16. Профессиональный словарь лоббистской деятельности. – М. : Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти, 2009.
17. Путин закрыл игорную зону «Азов-Сити» в Ростовской области. – Режим доступа: http://www.equipnet.ru/news/gover/gover_19504.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
18. Серенко А. Автобан в светлое будущее / А. Серенко. – Режим доступа: http://www.ng.ru/regions/2008-11-11/100_doroga.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
19. Ситников А. Вся правда о главной российской игорной зоне / А. Ситников. – Режим доступа: http://www.equipnet.ru/articles/gover/gover_724.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
20. Соглашение о международном транспортном коридоре «Север – Юг». – Режим доступа: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_16328.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
21. Сурженко С. Инвесторам «Азов-Сити» выписали повестки / С. Сурженко. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1629088>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
22. Тарасов И. Н. Верхняя палата парламента в условиях посткоммунизма: Россия – Польша – Чехия / И. Н. Тарасов. – Саратов : Саратовский гос. ун-т, 2005.
23. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о вне-

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-