

РОСТИСЛАВ ТУРОВСКИЙ

Время пространства как политическая проблема России

Какая территориально-политическая модель
в наибольшей степени соответствует
особенностям российской географии?¹

Россия как пространство

Пространство — это и богатство, и проблема России. На протяжении нескольких веков Россия непрерывно увеличивала размеры своей территории. С политической точки зрения это стимулировало поиск моделей региональной политики, позволяющих удержать данную территорию, которая постоянно менялась в размерах и своем наполнении. Этим обусловлена имманентная неустойчивость российской региональной политики.

Что представляет собой Россия как пространственное явление? Первое, что отличает Россию, это, конечно, сама *размерность ее территории*. Тот факт, что Россия занимает уникально большую в мировой истории территорию не может не оказывать определяющего влияния на ее региональную политику.

Впрочем, говорить о том, что Россия со своим «бременем пространства»² абсолютно уникальна, не следует. России, которая привыкла «жить своим умом», на самом деле полезно исследовать опыт других стран, провести аналогии, найти сходства и различия. В мире шесть явных лидеров по размеру территории (включая Россию). Как известно, площадь территории от 9 до 10 миллионов квадратных километров располагают Китай, Канада и США, к ним приближаются Бразилия и, с некоторым отставанием, Австралия. Все эти страны тоже должны так или иначе сталкиваться с проблемой «бремени пространства», решать ее какими-то способами. Поэтому опыт этих государств для нас крайне интересен³. Хотя, конечно, нельзя не

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект №02-03-18012а.

² «Время пространства» и «бремя природы» — изящные определения, введенные русским философом И. Ильиным.

³ Есть у нас помимо Китая другие непосредственные соседи — крупные, слабо и неравномерно заселенные Казахстан и Монголия. В Казахстане, кстати, областное деление неоднократно менялось за последние годы.

учитывать, что Россия со своими 17 с лишним миллионами квадратных километров даже сейчас, после распада СССР, резко выделяется на фоне указанных стран. Наше бремя пространства, получается, самое тяжелое.

Беспрецедентные размеры территории сочетаются с *низкой плотностью и некомпактностью заселения*, и это усугубляет проблему. Неплотное пространство, характерное для России, резко отличает нас от плотного европейского пространства, где социокультурные процессы развиваются по-иному (Туровский, 1993). Численность россиян сопоставима сейчас с численностью бразильцев, тогда как размер нашей территории более чем в два раза больше. Притом она почти в два раза меньше численности населения США и буквально на порядок меньше численности китайцев. Правда, для Канады и Австралии характерно еще менее плотное пространство: по численности жителей Россия превосходит Канаду почти в пять раз, а пустынную Австралию более чем в семь раз.

Однако, несмотря на последнее замечание, низкая плотность населения является вторым определяющим фактором территориального развития. Достаточно сопоставить даже сравнительно густо заселенную Европейскую часть России с соседними государствами, чтобы убедиться в наличии резкого градиента убывания населения по линии «Запад – Восток». В Польше плотность населения превышает 120 человек на квадратный километр, в Белоруссии падает до 50, а в пограничной Смоленской области – до 22! Другой пример: плотность населения на Украине составляет около 86 человек на квадратный километр (что более или менее соответствует восточно-европейским показателям), а в соседней (и совсем не пустынной) Ростовской области в два раза меньше. Север Европы, конечно, заселен гораздо слабее, но и там наблюдается аналогичный градиент. Финляндия имеет плотность населения 15 человек на квадратный километр, а российская Карелия – только 4,4. Одна из самых населенных областей Северо-Запада – Ленинградская – имеет плотность населения, соответствующую показателю всей Швеции (с ее довольно пустынными северными и горными районами). Градиент на границе с Китаем еще выше, что является основанием для известного тезиса о демографическом давлении на Россию с юго-востока. Что и говорить, если плотность населения в Сибирском федеральном округе составляет 4 человека на квадратный километр, а в Дальневосточном – вообще 1,1 человека. Более населенные пограничные юго-восточные регионы все равно не идут ни в какое сравнение с северными китайскими провинциями.

При низкой и очень низкой по меркам всей остальной Евразии плотности заселения российское пространство отличается еще и низкой компактностью – третьим «проблемным» фактором. Его самая уникальная особенность – это предельная протяженность с запада на восток на 11 часовых поясов и 9 тыс. километров (для сравнения, протяженность территории с севера на юг составляет от 2,5 до 4 тыс. километров). Думая об этом, поневоле начинаешь воспринимать решение продать Аляску как проявление политической мудрости. В конце концов, это было свидетельство понимания властями того, что есть предел, за которым удержание и полноценное освоение территории становится невозможным.

Одно из российских географических противоречий — между количеством территории и ее качеством. Конечно, у размера есть обязательный плюс — наличие природных богатств, дополнительный «запас прочности». Но в российском случае это сочетается с четвертым «проблемным» фактором — *слабой пригодностью для жизни значительной части территории, тяжелыми природными условиями и, прежде всего, экстремально холодными зимами*. В свое время Л. Гумилев проводил границу между Россией и Европой по нулевой изотерме января, показывая тем самым, что Россия, в отличие от Европы, — это страна, зимой покрытая снегом (Гумилев, 1992). Яркие характеристики России — это вечная мерзлота, которая покрывает почти 60% ее территории, и само понятие «Крайний Север», который в восточных районах России спускается чуть ли не до южной границы. Символическим событием стало появление недавно в США книги К. Гэдди и Ф. Хилл под характерным названием «Сибирское проклятье». Мы со своей стороны, апеллируя к нашим природно-географическим условиям, доказываем, «почему Россия не Америка» (А. Паршев).

Россия — это часть пустынного ареала Северо-Восточной Евразии, притом не единственная в этом качестве (ей подобны Казахстан и Монголия). Вся территория России в той или иной степени заселена, и говорить о ее непригодности для жизни было бы преувеличением. Все-таки Россия — это не Антарктида. На Крайнем Севере исторически сложились уникальные этнические ареалы, где народы Севера нашли свои способы выживания в суровых условиях. Однако русский этнос сформировался в иных, более щадящих природных условиях, и русская колонизация потребовала *создания крайне дорогостоящих систем жизнеобеспечения*. Со временем, по мере разрушения традиционного уклада от этих систем стали зависеть и малочисленные народы Севера. В необходимости больших затрат на такие системы и состоит большая проблема.

Далее, для российского пространства характерны *контрастность и иерархичность (поляризованность)*. Оно характеризуется не просто неплотным, но крайне неровным заселением, что связано с природными условиями и вытекающими из них проблемами жизнеобеспечения. И дело не только в том, что в Сибири и на Дальнем Востоке проживает немногим более одной пятой российского населения. И даже не в том, что столица страны концентрирует не так много населения в сравнении с большинством стран мира — менее 6%. В 20 веке резко усилилась тенденция к поляризации российского пространства в связи с резкой урбанизацией, произошедшей в советский период и совпавшей, естественно, с индустриализацией. До революции в городах проживало около 17% россиян, и преимущественно сельское население было более ровным слоем «размазано» по территории. В советский период произошла смена доминирующей экономической модели — от низкоэффективного сельского хозяйства к индустриальному развитию в городах. Как результат, городское население составляет уже 73%.

Доля «московского» населения в России действительно не столь велика. Но в 89 региональных столицах сосредоточено около 35% всего населения. Причем в 13 городах, насчитывающих свыше миллиона жителей или приближающихся к тому, сконцентрировано почти 18% всего населения — не так

много, но уже существенно. Вообще если рассматривать структуру российского пространства не по горизонтали, а по вертикали, т.е. в соответствии с иерархией населенных пунктов, то в грубом приближении Россию можно поделить на три примерно равные части – столичную (региональные центры), городскую нестоличную и сельскую. *Яркий образ России – это архипелаг из сотен больших и малых городов, разбросанных посреди лесной пустыни.* Фактор расстояния делает эти города сильно разобщенными, замкнутыми, погруженными в свои проблемы. Это *затрудняет формирование общей региональной идентичности*, которую такие же города, но расположенные в зоне реальной и легкой доступности, обретают в компактном и плотном европейском пространстве⁴.

Иерархическое устройство российского пространства создает проблемы, связанные с централизацией управления и контролем на окраинах. Эта проблема возникает на каждом уровне. Попытка сократить число административных единиц моментально ведет к появлению неуправляемых периферий, находящихся на удалении от административных центров. *Проблема коммуникационного разрыва не решена в России до сих пор.* При Петре I складывалась ситуация, когда губернатор реально управлял только центром губернии, а далее управление осуществляли воеводы – главы провинций, на которые делилась губерния. Традиционное решение в имперской России – отделение городской и уездной власти, что видно на примере устройства судов и развития в городах собственных структур самоуправления. Таким образом, *политический разрыв «центр – периферия» заложен в основу российской территориальной системы.*

Наконец, еще одной особенностью России является *асимметричная этно-территориальная конструкция.* Среди противоречий России – одновременная этнокультурная гомогенность и гетерогенность. С одной стороны государствообразующая основа выглядит вполне мононациональной. Русские составляют не просто более 80% всего населения страны, но и большинство в 75 субъектах федерации (две трети – в 64)⁵. Только в Дагестане доля русских менее 10%. Порог в две трети жителей, свободно владеющих русским языком, давно преодолен во всех регионах России. Причем в 78 субъектах федерации показатель свободного владения русским языком превышает 90%. Для российского пространства характерна высокая лингвистическая, конфессиональная и расовая однородность. Одни только славяне составляют около 85% населения. К числу народов, исторически относящихся к православной конфессии, относится 89% россиян. Более 90% жителей России – представители большой европеоидной расы.

С другой стороны в составе России даже после распада СССР остались крайне разнородные периферии и даже ядра (в случае народов Севера) различных культурных миров Евразии. *Нынешняя Россия зависла между статусом национального русского государства и прежней поликультурной империи.* Все наи-

⁴ При низкой плотности населения его концентрация в иерархически более значимых городах становится объективной тенденцией. В «статусных» поселениях легче решается проблема жизнеобеспечения (хотя в условиях кризиса, наоборот, сельское полунатуральное хозяйство решает часть социальных проблем). С политической точки зрения совокупность даже многочисленных центров легче поддается контролю, чем «размазанное» сельское население.

⁵ Эти расчеты проведены на основе советской переписи 1989 г. в связи с недоступностью итогов последней переписи.

более крупные этнические ареалы, за исключением анклавов, были выделены в союзные республики и далее превратились в независимые государства. России как части СССР достались анклавные автономии (Волго-Уральский регион — бывшее Казанское ханство, Север) и небольшие этнические ареалы вдоль границ (Северный Кавказ, Южная Сибирь). Но этого оказалось достаточно, чтобы создать парадоксальный образ моно- и многонационального государства одновременно. При доминировании индоевропейской языковой семьи в России есть коренные земли представителей других языковых семей — алтайской, северо-кавказской, урало-юкагирской, чукотско-камчатской, эскимосско-алеутской. Еще более значим тот факт, что на территории России представлены все крупнейшие мировые религии. Таким образом, линий этнокультурных разломов в России более чем достаточно. Пусть их «физическая» протяженность мала, но зато одно их наличие и связанная с этим напряженность способны создавать огромные проблемы. Равнодействующей двух разнонаправленных тенденций — этнокультурной гомогенности и гетерогенности российского пространства можно считать наличие в составе России территориально небольших, но совершенно особых проблемных участков с конфликтными эпицентрами. Наибольшая этнокультурная поляризация российского пространства отмечается на таких направлениях, как Северный Кавказ, Волго-Уральский регион (в особенности земли татар и башкир), Южная Сибирь (в особенности Тува).

В отличие от других крупных государств в России не была доведена до конца политика культурной ассимиляции. В странах переселенческого капитализма, к которым относятся многие крупные государства, развитие в логике плавильного котла привело к тому, что этнокультурная сегрегация идет не от региона к региону, а от локалитета к локалитету, проявляясь на уровне сегрегированных местных сообществ. Сохранение значительных ареалов коренного населения более характерно для крупных азиатских государств, таких как Китай и Индия. Вообще если говорить об этнотерриториальной асимметрии, то Россия напоминает Китай, где явное преобладание китайцев (91% населения) сочетается с наличием обширных и зачастую слабо заселенных (в связи со сложными природными условиями) этнических периферий. *Наличие сложной системы этнических периферий заставляет Россию учитывать национальный фактор в своей региональной политике.* Последняя в свою очередь оказывается в прямой и очень сильной зависимости от уровня местного национализма, от исторических противоречий между русскими и другими народами, от амбиций национальных элит и т.п.

В целом, конечно, *наиболее близкой аналогией для России является Канада*⁶. Дело не только в природных условиях, поскольку Канада является американским аналогом евразийской России. И не только в гигантском размере и низкой плотности заселения (еще более низкой, чем в России). Для Канады характерна и этнотерриториальная асимметрия. Два региона — франко-канадский Квебек и эскимосский Нунавут имеют этнокультурную специфику, отличаясь от остальных, «обычных» провинций. Для Канады характерна пространственная контрастность и неравномерное заселение. Три север-

⁶ См. также Мелкумов, 1998; Нуриахметов, Попов, 1999.

ных региона — Юкон, Нунавут и Северо-Западные территории занимают около 40% всей площади территории и насчитывают 0,3% канадского населения. Аналогия с нашим Крайним Севером — полная и усиленная наличием эскимосской автономии. В Канаде хорошо выражена и концентрация населения в ведущей «исторической» провинции Онтарио — 38% по переписи 2001 г. Примечательны огромные различия между провинциями по численности жителей (от 27 тыс. в Нунавуте до 11,4 миллиона в Онтарио) и площади территории (от 5,7 тыс. кв. км до 2,1 миллиона).

Однако, в отличие от Канады, в России поляризация пространства развивается не только по самой протяженной оси «Запад — Восток», но и по оси «Север — Юг». Канада проще и, как результат, в ней рельефно выражена, наряду с этнокультурной поляризацией между Квебеком и остальной Канадой, географическая поляризация между атлантическими и тихоокеанскими провинциями. Последние, насчитывая более четверти канадского населения⁷, выглядят куда более компактными, чем наши аналоги — Сибирь и Дальний Восток. Как результат, для них более характерно сознание общности интересов, ярким доказательством чего является превращение канадского Запада в зону устойчивой поддержки одной из ведущих общенациональных партий, одновременно выполняющей роль выразительницы «западных» интересов, — Партии реформ. *В России сформировались сразу две оси географической поляризации — широтная и меридиональная, что привело к гораздо большему полицентризму, чем канадский.*

Говорить, что Россия со своими географическими проблемами, совершенно уникальна, не стоит. Аналогии напрашиваются, их достаточно много. Важно только понимать, что в России действуют *дополнительные усложняющие факторы*, которые затрудняют решение проблемы «бремени пространства». Один из этих факторов — *недостаточно развитая экономика, не позволяющая содержать столь огромную территорию на достойном уровне*. Отсюда интересная постановка вопроса — какую территорию и какое население Россия с ее наличными ресурсами в состоянии содержать на достойном («европейском») уровне? В той же Канаде гораздо меньше численность населения, а потому поддержание систем жизнеобеспечения в сложных природных условиях не столь затратно. Да и эффективность экономики там существенно выше: ВВП на душу населения в Канаде в 5,5 раз больше, чем в России. В Бразилии и США есть свои большие проблемные территории — Амазония и Аляска. Но в Амазонии все-таки более благоприятный климат, а Аляска не столь велика (по площади территории равна двум Чукоткам). Экономически эти государства благополучнее России (бразильский ВВП на душу населения почти в полтора раза больше российского, а про американский и говорить не приходится). Что касается Китая, то его «бремя» — это прежде всего «бремя перенаселения», т.е. плотности, а не физической размерности пространства. Одно из решений «китайской проблемы», как к этому не относиться, симметрично решению «российской проблемы» — китаизация Сибири и Дальнего Востока.

Но значимость поставленной проблемы для России безусловно уникальна, что влечет за собой ее превращение в одну из ключевых политических

⁷ Имеются в виду Британская Колумбия, Альберта и Саскачеван.

проблем. Региональная политика есть функция размера и неоднородности пространства. По размеру Россия действительно опережает всех. Ее неоднородность не столь велика, но специфична – инуюльтурные периферии, иерархически устроенное и неравномерно заселенное пространство. В таких условиях проблема политического контроля над пространством приобретает огромное и даже самодовлеющее значение.

Решение данной проблемы подразумевает создание баланса отношений между центром и регионами. Коренным интересом центра на протяжении веков было расширение и последующее удержание территории. В этом вся историческая логика развития России как пространственного явления, в этом традиционный императив ее политики. В принципе это предполагает повышенный интерес к централизации, к развитию рычагов централизованного контроля.

Однако любая территориально-политическая система должна быть сбалансирована. Она не может развиваться в контексте одних только общенациональных интересов, связанных с централизацией и удержанием пространства. Баланс предполагает учет региональных интересов. Влияние этих интересов на политическую ситуацию напрямую связано с тем, насколько они выражены и артикулированы. Для этого должны сложиться региональные элиты со своими интересами, и должна быть определенная позиция всего населения.

Российская история показывает, что региональный интерес, в отличие от естественного интереса центральной власти, формировался очень медленно и не последовательно. Это позволяло центру действовать увереннее и жестче. Даже региональная элита, являющаяся политически активным носителем этого интереса, неоднократно менялась от этапа к этапу исторического развития. Первая региональная элита – удельные князья была ослаблена Иваном Великим и практически уничтожена Иваном Грозным. Затем сложилась новая элита, дворянство и городское купечество, получившие некоторое самоуправление уже в имперский период. Но и эта элита была ликвидирована в годы революции. Далее на рабоче-крестьянском субстрате сложилась новая региональная элита – партийно-советская номенклатура, которая, «перестроившись», сохранила значительную часть властных позиций в период превращения России в демократическую федерацию.

Причем на всех этапах нашей истории в качестве особого элемента в системе с особым интересом к самоуправлению присутствовали национальные элиты, сначала – аристократические, затем – партийно-советские. Уровень их требований выше, чем у «коллег» в других регионах. Кроме того, значительную активность проявляли простые жители беспокойных национальных окраин, участвовавшие в восстаниях и сепаратистских движениях куда активнее русских⁸. Распад СССР важен тем, что он произошел на фоне и в большой степени в результате второго (после распада империи) мощного выхода на поверхность региональных и особенно национально-региональных интересов. Но в отличие от прежних революционных этапов регионального развития в России не произошло тотальной смены региональной элиты. Партийно-советская

⁸ Вообще бунт был традиционной – за отсутствием иного выхода – формой борьбы отчужденного от власти населения в российских регионах. Мощные восстания С. Разина, И. Болотникова и Е. Пугачева – это по сути восстания определенных (южных, поволжских) регионов против центра. Паисий Ярославов называл жителей Юга «собранием злодеев».

бюрократия оказалась к тому времени мощным носителем региональных интересов, которые некоторое время учитывались центром, после чего стала доминировать тенденция к их подавлению.

Для понимания особенностей российского баланса в системе «центр — регионы» важно разобраться в наличии общественно значимых региональных интересов. Казалось бы такие интересы должны существовать в столь крупном государстве и должны иметь определяющее влияние на региональную политику. Не случайно все прочие крупные государства, за исключением экс-имперского Китая, исторически сложились в виде федераций, что подразумевает наличие хорошо артикулированных региональных интересов. Однако в России с ее очень (чрезмерно?) большим пространством всегда был особенно велик интерес центра к ужесточению контроля над территорией, что вело к сознательному подавлению региональных начал. В свою очередь региональные интересы не могли быть в должной мере артикулированы в связи с отсутствием необходимых политических каналов (отсюда «бессмысленный и беспощадный бунт» как способ недовольного региона заявить о себе) и устойчивого территориального формата.

Второй момент заслуживает отдельного внимания. *Для нормальной артикуляции региональных интересов необходимо наличие устойчивых административных регионов с устойчивыми границами и идентичностями.* В европейских государствах такой формат сложился еще в средние века в виде феодальных образований, которые сейчас, пусть со значительными корректировками, являются субъектами федераций в Германии, Австрии, Швейцарии (Васильев, 1998; Рыкин, 1998). В крупных федерациях — США, Канаде, Бразилии, Австралии устойчивая региональная структура связана с прежними колониями и их частями, которые сохранились в новом качестве — субъектов федерации (см., напр., Тихонов, 1979). На территории России в средние века складывалась подобная основа в виде русских княжеств — «изначальных» административных единиц с хорошо развитой идентичностью и амбициозной княжеской элитой. Прекрасно выраженной была, например, идентичность Новгорода — огромной по тогдашним меркам территории, одного из ведущих центров Древней Руси и, кстати, пространственного прообраза нынешней России (низкая плотность населения, большая по тогдашним меркам территория, северная доминанта, колонизационные устремления).

Однако затем началось размывание древнерусских княжеств за счет бесконечного дробления на части и обособления этих частей. Последующее формирование централизованного Московского государства на этой раздробленной основе сопровождалось новым изменением региональной структуры (хотя и без полного уничтожения прежних регионов), созданием политико-административной чересполосицы, постоянным переделом земель между аристократией, колонизационными и насильственными миграциями. *В результате стабильных структур ярко выраженной региональной идентичности в России не возникло.* Характерным явлением стала привязка идентичности к единицам административно-территориального деления, которое само по себе оказалось не очень стабильным. И если система центров в европейской части страны может считаться относительно устойчивой, то границы связанных с ними административных единиц довольно часто менялись и не могли превратиться в

традиционное и общеизвестное географическое явление. Например, нет четкого ответа на вопрос, где проходит граница между московскими и тверскими (либо рязанскими) землями: границы соответствующих княжеств, потом губерний и, наконец, современных областей близки, но далеко не идентичны, и значительные территории попадают в неустойчивую переходную зону.

Общий региональный интерес очевиден и характерен для любого региона в любой стране мира. Это – самоуправление в целях использования ресурсов местного сообщества в его интересах (социально-экономическая составляющая) и реализации требований, связанных с местной культурной спецификой (этнокультурная составляющая). В России центр всегда понимал необходимость частичного внедрения самоуправления на местах. Оно имело разные формы – автономия местного судопроизводства в средневековье, земская компетенция в империи, советская власть. Говорить о мощном развитии самоуправления не приходилось практически никогда, но и сами интересы местных сообществ были выражены довольно слабо.

Отношения по вертикали в России никогда не были равносильными, центр и регионы не имели сопоставимого влияния на развитие общества и экономики. К развитию региональных требований могло бы приводить наличие частных, дифференцированных интересов, когда каждый регион со своими основаниями отстаивал бы свое эксклюзивное право на большую самостоятельность. Такие интересы существовали прежде всего у национальных общин, их отчасти реализовали большевики, провозгласив право наций на самоопределение и превратив территорию прежней империи в сложную многоуровневую систему национально-государственных образований (Медведев, 1993). Но вот субэтнической дифференциации русских почти никогда не придавался политический смысл. Поэтому, например, неплохо выраженное в прошлом диалектальное различие между Севером и Югом не приводило к формированию регионов, созданных при учете соответствующих границ. Разве что казачество с его особым укладом и идентичностью имело некоторую автономию.

Консолидации по территориальному признаку в российском обществе мешали не только слабые горизонтальные связи, но и сословные противоречия, которые до 20 века оказывались гораздо сильнее, не давая сформироваться общерегиональному интересу. Для российского общества, сложившегося в условиях монархического строя и централизованного государства, «вертикальная», т.е. сословная (а также и управленческая) стратификация всегда была гораздо более значимой, чем «горизонтальная», от региона к региону. Как будет показано ниже, это привело к провалу ряда попыток ввести в городах самоуправление.

Реально консолидация общества по региональному признаку в России началась только в 20 веке, с ликвидацией прежних социальных барьеров и элитарных сословий. Бурное экономическое развитие усилило различия между регионами, каждый из которых теперь обладал определенным набором значимых экономических ресурсов. Однако новым региональным элитам во времена СССР не давали возможности распоряжаться этими ресурсами. Соответствующие возможности предоставила перестройка, когда на волне демократизации региональные элиты заявили свои претензии на ресурсы, находящиеся на их территориях. Более гомогенное по сравнению с имперскими временами региональное сообщество в условиях демократизации постави-

ло логичный вопрос — о распоряжении богатствами своей территории. Первый мощный импульс исходил, конечно, от этнических элит, эксплуатировавших популярный тезис о праве народа на распоряжение своими недрами и прочими богатствами. При этом этнически окрашенные принципы борьбы за региональные интересы дополнились экономическими. *За национальными элитами последовала русская номенклатура, и советская по происхождению модель этнического федерализма уступила место модели «экономического федерализма».* В его основе оказался другой получивший популярность лозунг — принятия экономических решений в интересах регионального сообщества. По мере перехода к выборности региональной власти при реализации этого интереса возник определенный баланс интересов элиты и народа.

Таким образом, артикуляция особых региональных интересов в России — явление достаточно новое, в явной форме проявившееся при распаде империи, а затем — при распаде СССР. В то же время такая артикуляция возникает не первый раз в русской истории: просто она была подавлена в эпоху «собирания земель». Предпосылки для такой артикуляции существовали, но они не поощрялись (история с удельными князьями или непокорными этническими ареалами), или государство признавало такие особые интересы, пользуясь тем, что они не противоречили императиву территориальной целостности и не были связаны с агрессивным сепаратизмом. Обособленный региональный интерес, основанный на экономических и этнических требованиях, возникает (восстанавливается?) уже в условиях демократизации общества. По сути это означает завершение истории России как централизованного унитарного государства, прошедшего полный цикл своего развития в 15—19 вв. Унитарная Россия развалилась, превысив в 19 веке некий разумный предел. За этим последовал противоречивый семидесятилетний цикл советского федерализма, объединившего страну на новых основаниях (Лепешкин, 1977). Затем начался (и пока не закончился) цикл демократического федерализма в границах «собственно России», т.е. более (но не вполне) гомогенной части бывшей империи. И остается вопрос, в состоянии ли Россия найти компромисс с оставшимися в ее составе, но плохо ассимилированными инокультурными приобретениями 19 века. Значимая, хоть и точечная этнокультурная неоднородность осталась. Налицо и беспрецедентная размерность, поскольку протяженность страны с Запада на Восток осталась практически прежней.

Заметим, что с течением времени сама размерность стала влиять на дифференциацию региональных интересов и их обособление от общенационального интереса. На самых удаленных территориях, существующих в условиях коммуникационного разрыва, складывается своя идентичность, дополняющая общерусскую и в чем-то входящая с ней в противоречие. Естественно, что такая идентичность возникает на самых удаленных территориях на основной российской оси «Запад — Восток», т.е. в Сибири. К 19 и далее 20 вв., т.е. за 200—300 лет она оформляется в заметное общественное движение, возникает сибирский автономизм. Однако, огромные размеры теперь уже собственно Сибири и слабые внутренние связи сильно сдерживают развитие «сибирской идеи».

В целом для России характерно крайне неравномерное развитие региональной идентичности и связанных с ней частных политических интересов, которые могли

бы выражаться в требованиях автономии. В асимметричном пространстве формируется «лестница идентичностей». В наибольшей степени она характерна для компактных национальных регионов с преобладанием неправославного населения, которые по уровню требований закономерно занимают особое место на асимметричной территории. В остальном региональный интерес в условиях централизованного государства с изменчивым административным делением оставался крайне размытым. Он был более характерен для регионов с особым географическим положением — экстремально удаленных от центра (Сибирь) и пограничных (Дон, Кубань).

В плотном европейском пространстве исторические границы оказались более четко выраженными, как и связанная с ними региональная идентичность. Наш пространственный парадокс состоит в том, что в *большом неплотном пространстве развивается скорее локальная идентичность.* Показательно, что российский регион обычно называется по своему административному центру. Наша региональная структура предельно забюрократизирована, формализована, лишена «теплоты», характерной для регионов с «природно-культурной», «исторической», «земельной» идентичностью. В России есть крупные и потому рыхлые макрорегиональные идентичности типа сибирской. Есть идентичность, привязанная к административным единицам. Наконец, третий уровень региональной идентичности связан с поселениями. И вот в условиях коммуникационного разрыва локальная идентичность оказывается лучше выраженной, чем собственно региональная, т.е. связанная с административными единицами.

Вообще, какой из трех уровней региональной идентичности лучше выражен на той или иной конкретной территории, зависит от ее истории и коммуникационного единства. Но в целом большое и неплотное пространство располагает к развитию локальной идентичности, объединяющей жителей тех территорий, которые отличаются относительным единством, а это, как правило, город с небольшой зоной тяготения, с пригородами. В то же время у россиян существует объективная потребность в том, чтобы объяснять жителям других регионов свое происхождение. Локальная идентичность для этого плохо подходит, если речь не идет о крупных и общеизвестных центрах. Поэтому востребованной оказывается идентичность, связанная с административными единицами первого порядка (губернская, областная и т.п.), а также еще более общая макрорегиональная идентичность (северная, уральская, сибирская и пр.). В то же время политизация региональной идентичности, связанная с артикуляцией частных региональных интересов, происходит далеко не всегда. Как показано выше, региональная идентичность в России устроена по принципу матрешки и отличается асимметрией, т.е. в разной степени выражена на разных территориях.

Итак, в условиях огромного и достаточно разнородного государства с размытыми внутренними границами в России формируются характерные проблемы регионального развития, которые определяют дискуссию и политические решения на протяжении многих веков.

Ключевое противоречие российской государственности – между потребностью в обеспечении жесткого централизованного контроля и развитии элементов самоуправления на местах. Оба требования имеют практически равные основания.

Действительно, императив поддержания территориальной целостности требует большего вмешательства центра в региональные проблемы, но эффективное и устраивающее местных жителей решение этих проблем невозможно без самоуправления.

Второе противоречие связано с оформлением региональной структуры — *числом единиц и уровней административно-территориального деления*. Удобство централизованного управления требует возможно меньшего числа таких единиц. Однако удобство управления каждой отдельно взятой единицей означает необходимость увеличения их общего числа.

Еще одна важная проблема большого пространства связана с *практической невозможностью одномоментного внедрения инноваций, что затрудняет проведение единой государственной политики*. В российской истории есть множество случаев, когда те или иные реформы внедрялись постепенно, начиная с одних экспериментальных зон и заканчивая другими, и не всегда «накрывали» всю территорию. Так, при Иване Грозном земское правление и губа вводились с помощью специальных грамот для отдельных территорий. Другим территориальным экспериментом этого царя стало введение опричнины — инкубатора новой политической элиты на определенной части страны, которая постепенно расширялась. В той же логике действовали и российские императоры. Например, земства были введены в 1864 г. в 21 губернии в Европейской части России, а всего за шесть лет они появились в 32 губерниях. Лишь много позднее и с существенными ограничениями земства вводились на менее стабильных окраинах (в 1903 г. — в девяти губерниях). Точно так же очень постепенно вводились городовые положения, затем — выборность мировых судей (а потом восстановление этой выборности).

Наконец, следует обратить внимание на две управленческие проблемы:

- Во-первых, наряду с той или иной формой административного деления в России традиционно *востребовано адресное управление некоторыми территориями из центра*.

- Во-вторых, характерно *противоречие между территориальным и отраслевым принципами управления*. В первом случае объектом управления является территориальный комплекс — административная единица, во втором — определенная отрасль на всей территории страны.

Принцип адресного управления территорией из центра был использован еще в 16–17 вв., когда вновь присоединенные территории получали статус четьей, и когда создавались специализированные ведомства — приказы. Например, сразу после завоевания Казани создается Казанский приказ. Освоение Сибири влечет за собой выделение из Казанского приказа в 1637 г. Сибирского приказа. Однако этот принцип перестает работать при переносе управления на места, приводя к дублированию функций. Поэтому система приказов не пережила губернизацию России (хотя Сибирский приказ в условиях дублирования функций просуществовал до 1763 г.). *В то же время на всех этапах истории центр определял особые территории, для развития которых создавались специальные ведомства*. В том же 18 веке это была Малороссийская коллегия. В 19 веке создавались Комитет западных губерний, Кавказский комитет, опять — Сибирский комитет. В советское время был создан Госкомсервер, существовавший некоторое время и после распада СССР.

Довольно характерными оказались колебания между территориальными и отраслевыми принципами управления. Так, при Василии Темном и Иване Великом характерным явлением были пути – совокупности разбросанных по стране поселений, имевших определенную экономическую специализацию. Таким образом, осуществлялось «чересполосное» управление определенными категориями жителей и их поселений (Ключевский, 1994). С 18 века территориальный принцип управления сочетался с отраслевым, причем в 19 веке, с развитием системы министерств, между ними возникли противоречия. Получалось, что губернатор управляет территорией в целом, а различные министерства действуют на той же территории в своих интересах. В новом виде проблема проявилась в советский период в связи с созданием совнархозов, занимавшихся развитием территориальных комплексов. *Однако отраслевое управление считалось более эффективным, и система специализированных министерств оказалась более дееспособной, чем система территориальных совнархозов.* Очевидно, это обусловлено централизаторскими тенденциями.

Цикличность пространственного развития

Все противоречия и парадоксы российского «большого пространства» обусловили цикличность его политического развития. Серьезнейшей и так до сих пор и не решенной проблемой России стало нахождение оптимума в отношениях между центром и регионами. Анализируя динамику отношений «центр – регионы», можно обнаружить циклы централизации и децентрализации, связанные как с естественными временными сроками исчерпания ресурса той или иной политической модели, так и просто со сменами правителей и, соответственно, взглядов на региональную политику. Все эти объективные и субъективные факторы обусловили резкость или плавность происходивших изменений.

Многовековой сценарий развития России связан с большими циклами территориальной экспансии и переафрикации приобретенной территории, для чего создавалась новая модель региональной политики. Со степенью и характером неоднородности российского пространства, возникшей в результате экспансии, связывалось текущее соотношение институтов централизации (вплоть до силового подавления) и децентрализации (самоуправления). Традиционное направление российской экспансии – это поглощение и диссимилиация нестабильных геополитических зон, таких как Поволжье, затем Кавказ, Центральная Азия и др. (Туровский, 1996). Следуя имперской логике, государство превращало внешнеполитические, пограничные проблемы в проблемы внутренней, региональной политики, как бы загоняло внутрь в расчете на успешное решение. Это обусловило не только напряженный поиск технологий для умиротворения поглощаемых инкультурных ареалов, но и особо трепетное отношение к проблеме территориальной целостности. Возник своеобразный комплекс, когда потеря территории воспринимается как угроза внешнеполитическим позициям страны, восстановление недружественного окружения и т.п. Внутри же единого государства, как принято считать, все проблемы можно решить, в крайнем случае – силовым путем.

В 20 веке доминирующий сценарий регионального развития качественным образом изменился: Россия от экспансии перешла к работе на удержание пространства. С этим связаны новейшие модели региональной политики, основанные на реорганизации имеющегося (и готового распасться) пространства с целью создания нового, более адекватного баланса.

Важным определяющим фактором в условиях централизованного государства была позиция центра, подкрепленная политическим расчетом и идеологией. Центр выбирал между опорой на сложившиеся региональные элиты (или их лояльные группы), их подавлением и учетом их интересов. Он постоянно маневрировал, пытаясь найти индивидуальный подход к каждой особой части общегосударственного пространства.

Результатом стала непрерывная и, как кажется, не останавливаемая волнообразность централизации и децентрализации. В условиях централизованного государства с размытыми или подавленными региональными интересами говорить о децентрализации можно с большой долей условности, но выделить периоды, когда центральная власть учитывала региональные интересы, можно. Точно так же можно выделить периоды, когда страна разваливалась после периода радикальной реорганизации или на фоне ослабления центральной власти. «Восстанием регионов» была русская Смута начала 17 в., когда из-под контроля центра вышли Юг, Дон и Поволжье (Платонов, 1995). Нечто подобное повторилось через 300 лет, когда распалась империя, и уже большевики нашли совершенно новый формат территориального устройства, позволяющий консолидировать многочисленные региональные и национальные интересы. Распада СССР избежать не удалось, но РСФСР для самосохранения должна была задействовать модель демократического федерализма с передачей полномочий на места.

Отношения «центр — регионы» в России развиваются в классической логике маятника, когда идет постоянный поиск текущего оптимума, но изменение внешне- и внутривнутриполитических условий, также как и субъективные факторы, связанные с личностями властителей, не позволяют маятнику зафиксироваться в какой-то точке.

Рассматривая всю русскую историю, можно выделить *первый большой цикл углубляющейся децентрализации*:

- Его первый этап — это фрагментация Киевской Руси, продолжавшаяся до начала 13 века.
- Следующие сто лет — децентрализация Ростово-Суздальской земли, как одного из фрагментов Киевской Руси.
- Наконец, следующие сто лет — это переходный период, когда проявилась децентрализация, связанная с дроблением на уделы Московского княжества, и началось наращивание территории Московии за счет других княжеств (со своими удельными системами).

И уже с начала 15 века происходит перелом, когда начинается отчетливо выраженная многовековая централизация⁹. Московия поэтапно уходит

⁹ Перелом тенденции к децентрализации и дроблению земли (неизбежным при принятом порядке передачи власти в княжестве от брата к брату и раздела территории княжества между сыновьями самого младшего брата) оказался возможным за счет отказа от древнего «лест-

от модели аристократической федерации, в основе которой лежали интересы удельных князей и бояр-вотчинников. *У централизации тоже оказалось три этапа:*

- расширение централизованного Московского государства с одновременным подавлением «удельных» элит на протяжении примерно ста лет от Василия Темного до Василия Третьего,

- радикальные действия Ивана Грозного, направленные на уничтожение прежней региональной элиты и создание принципиально новой модели отношений центра с регионами,

- наконец, после кризиса Смуты и ее временной стихийной децентрализации, новая консолидация власти при первых Романовых.

Консолидировав собственное ядро при Василии Темном, Московия на протяжении примерно 50 лет осуществляет мощную экспансию, поглощая другие древнерусские государства (с их правящими элитами). Это — первый крупный цикл «экспансия — переваривание», который можно связать с изъятием у Новгорода северных территорий в 1471 г. и последующими приращениями — Новгорода, Твери, Пскова, Смоленска, а также постепенным присоединением Рязани, принадлежавших Литве верховских княжеств и Северной земли. По оценкам историков, территория Московии при Иване Великом и Василии III увеличилась в четыре раза. По своим размерам она уже не уступала большинству европейских государств. У Московии появилась своя обширная северная периферия вплоть до Белого и Баренцева морей, унаследованная от Новгорода — первого неравномерно заселенного и «неплотного» русского государства с мощной северной составляющей.

Столь мощный территориальный рост делает неизбежным формирование новой модели региональной политики. Она имеет переходный характер, сочетая элементы прежнего удельного феодализма (внутренние уделы московского ядра и присоединенных княжеств) и централизованного управления с помощью наместников. Расширение территории на том этапе все-таки предусматривало полный или частичный учет существующих земельных прав в присоединяемых княжествах. Хотя центр все увереннее и жестче вводил правовые нормы, позволявшие расширять непосредственный домен великого князя за счет конфискованных земель и выморочных владений, заменять одни владения на другие и т.п. Как результат, прежние удельные системы, связанные с ними региональные элиты и идентичности размывались и разрушались.

Следующий кардинальный пересмотр региональной политики связан с именем Ивана Грозного. Русское государство начинает превращаться в полиэтническое. Принимается радикальное политическое решение по поглоще-

вичного» принципа наследования власти с передачей власти от отца к старшему сыну. Поэтому начало действительно централизаторского цикла следует связать с фигурой Василия Темного. Как известно, он пришел к власти в 1425 г., будучи сыном умершего великого князя Василия I при наличии у покойного братьев (что привело к вооруженной борьбе). С этого момента «лестничный» принцип перестает работать. Принцип раздела княжества между сыновьями умирающего князя остается, но всем сыновьям кроме старшего достаются небольшие уделы с все более ограниченной автономией (Шмурло, 1999).

нию восточного инокультурного соседа — осколков Орды в виде Казанского и Астраханского ханств. Вскоре за ними последовало Сибирское ханство.

Решение принципиально новых геополитических задач становится новым вызовом российской региональной политике. На этом этапе требуется полная консолидация русского территориального ядра, которую и обеспечивает Иван Грозный. С этой целью проводится окончательная силовая диссимилиация прежних удельных систем с уничтожением (зачастую физическим) самостийных региональных элит — местных, особенно немосковских (верховских, тверских, ярославских и пр.) вотчинников. Прежняя система отношений остается на той территории, которая не вошла в опричнину, именовалась земщиной и стала объектом репрессий. Такой известный публичный противник царя Ивана, как Андрей Курбский — типичный представитель мелких княжат, владелец небольшого удела на части бывшего Ярославского княжества. Иван Грозный уничтожает последние рудименты удельной системы — Старицу и Углич (Вернадский, 1997).

Жесткая региональная политика Ивана Грозного вызвала обратную реакцию после его смерти и первую стихийную децентрализацию, первое за полторы сотни лет движение «русского маятника» в обратную сторону. Многочисленные бунты, участие аристократии в выступлениях против центральной власти, переход южных территорий под власть Лжедмитрия, все это свидетельствовало о дисбалансе в системе (который проявился на фоне слабого правления Федора Иоанновича и неудач Бориса Годунова). Сам временный царь Василий Шуйский, как явствует из его фамилии, представлял знатный боярский род с региональными корнями (в отличие от Бориса Годунова, выходца из обрусевшего татарского рода и представителя опричнины).

Урегулирование ситуации после Смуты одновременно стало третьим большим периодом «экспансии — переваривания». Именно в 17 веке и происходит беспрецедентный рост территории Российского государства, когда в результате движения «встречь солнцу» формируется большое и неплотное пространство, освоить которое мы не можем до сих пор. В течение 67 лет идет непрерывное движение на Восток: от Ермака, который еще при Иване Грозном покорил Сибирское ханство и открыл русским путь за Урал, до Семена Дежнева и его спутников, до основания в 1649 г. первых поселений на Тихом океане. На этом экспансия не прекратилась, но вступила в новую фазу — поиска южной границы вплоть до контакта с Китаем. Вторая половина 17 века и начало 18 века уходят на обустройство новых южных рубежей на границах с Китаем и Степью при постепенном поглощении участков этой Степи (в дальнейшем происходила корректировка относительно мелких деталей на стыках с Китаем и Японией).

Консолидация мегапространства требует нового пересмотра системы централизованного контроля в сторону его усиления (Ерошкин, 1968). Тем более важно преодолеть последствия Смуты. Этим объясняется распространение на протяжении нескольких десятков лет военно-административной модели управления через воевод, а также появление специализированных ведомств, занимающихся вопросами развития определенных «проблемных» территорий (Сибирский приказ). На этом этапе возникает новый пространственный парадокс, связанный с появлением невиданных ранее

коммуникационных разрывов. В центре идет борьба за власть, движение русских на Восток продолжается своим чередом. Так, в год вторжения Лжедмитрия был основан Томск, затем возник Туруханск и т.д.

Участившиеся колебания маятника характеризуют все региональное развитие имперской России. Для 18–19 вв. типична следующая логика. Сначала власть проводит реформы, предполагающие определенную децентрализацию управления. Это объясняется подспудным развитием региональных интересов и совершенствованием государственного управления под влиянием европеизации, идей Просвещения, а также освоением новых территорий. Далее следует откат назад – частичная централизация, отмена отдельных положений реформы. От изначальной реформы остается «сухой остаток».

На этапе 18–19 вв. начинают действовать интересы новых региональных элит – помещиков, дворянства, которые пришли на смену прежней группе – удельным князьям и княжатам, боярам-вотчинникам. Элиты нового типа, укоренившись на земле, имеют естественный интерес к децентрализации, внедрению самоуправления. Возникает новая формула урегулирования отношений между центром и регионами. Центр ищет баланс в отношениях с новой региональной аристократией, при этом из процесса согласования интересов исключаются низы:

- Очередная крупная реформа системы связана с именем Петра I, также как и очередной микроцикл. Создаются институты сословного самоуправления для дворянства и городских элит. После смерти Петра I «верховники» усиливают централизацию и упрощают управленческую систему. Далее, при Елизавете Петровне отмечается слабая децентрализация, связанная с возрождением городского самоуправления.

- Следствием начавшихся колебаний стала реформа региональной политики при Екатерине II, осуществившей второе издание петровской реформы. За ней опять последовала слабая централизация, автором которой явился император Павел. Пришедший ему на смену Александр I восстановил политические новации Екатерины II (в частности жалованные грамоты дворянству и городам) и вернул систему в исходное положение.

- Третий и последний микроцикл «децентрализация – централизация» в имперской России начался при Александре II. За этим последовала централизация Александра III, которую принято считать контрреформой. Колебания в отношениях «центр – регионы» отразились на периоде правления Николая II, который, выступая поборником самодержавия, тем не менее шел на вынужденные уступки регионам (Ольденбург, 1991). В итоге вся имперская система, не выдержав постоянных колебаний и так и не найдя оптимума, устраивающего регионы (политическая активность в которых неуклонно росла, захватывая все более широкие слои общества), развалилась. Случилась новая Смута – новая стихийная децентрализация (она же – гражданская война).

В 20 веке от циклов, связанных с экспансией и «перевариванием» территорий, Россия переходит к циклам, связанным с реорганизацией территории для ее удержания «в целом» (при неизбежных потерях тех или иных периферий). Первой моделью стал советский этнический федерализм, позволивший сохранить основную часть прежней империи (но уже без «самых западных» Польши с Финляндией) на абсолютно новых началах. Радикально изменилась

и формула отношений между центром и регионами в связи с новым уничтожением региональной элиты. Прежняя дворянско-купеческая аристократия уступила низам, которые прежде имели минимальное влияние на развитие системы «центр – регионы». Политическую власть на местах получили представители нерусских народов.

Советская модель реорганизации российского пространства оказалась исторически еще менее устойчивой, чем имперская. В ней была своя внутренняя цикличность – от ленинской федерализации на преимущественно этнических основаниях к сталинской централизации при сохранении федеративной атрибутики. При этом постепенно сложилась новая региональная элита в лице партийно-советской бюрократии, укрепившаяся при Л. Брежневе и пользовавшаяся ослаблением централизованного контроля для реализации собственных интересов на местах. Феномен первого секретаря – самовластного регионального лидера возникает и развивается в послевоенный период, при Н. Хрущеве и затем Л. Брежневе. Тем временем сменилась и формула отношений «центр – регионы», поскольку низы были опять исключены из этого процесса, играя роль политической декорации, а система строилась на отношениях между столичной и региональной номенклатурой.

Деградация советской системы, утратившей эффективность, которая была достигнута при И. Сталине за счет силовых методов и не могла воспроизводиться по инерции без потери качества, привела к очередной глобальной реорганизации отношений «центр – регионы». Свою роль в этом процессе сыграли отчуждение недовольных масс от политики, а также усиление националистических настроений в республиках. Результатом стал распад СССР и формирование на территории России еще одной новой модели – демократического федерализма.

Но в отличие от 1917 г. подлинной революции в России не произошло, поскольку прежняя номенклатура в целом сохранила власть. Произошла третья стихийная децентрализация, когда находившиеся под спудом национальные и региональные интересы громче чем когда бы то ни было заявили о себе. Причем значительная часть региональной номенклатуры готова была выражать эти интересы, что соответствовало ее властным амбициям. В результате все союзные республики превратились в независимые государства, а главная из них – Россия попыталась сохранить единство, предложив широкое самоуправление всем своим регионам и получив таким образом поддержку региональной номенклатуры. Логичным в этой связи стал постепенный переход к выборности региональных лидеров.

Модель постсоветского демократического федерализма также не оказалась устойчивой. В ней обозначился свой колебательный процесс, связанный с именами двух российских президентов и измеряющийся даже уже не десятилетиями, а годами. При Б. Ельцине была реализована формула удержания территорий разнородной РСФСР за счет передачи полномочий на места. При В. Путине наметилась известная из российской истории тенденция к частичной рецентрализации для усиления контроля за территорией. Децентрализация в который раз в российской истории стала восприниматься как угроза.

Анализ отечественной истории позволяет характеризовать ее как циклический процесс, связанный с централизацией и децентрализацией. Очевид-

но, что цикличность этого процесса обусловлена перманентно меняющейся позицией центральной власти, которая буквально на ощупь искала оптимальное соотношение централизованного контроля и самоуправления периферий. Поиск шел на протяжении веков на фоне увеличения территории, ее этнокультурной и физико-географической неоднородности. Россия пережила как минимум семь более или менее радикальных реформ региональной политики — Василия Темного (и далее Ивана Великого), Ивана Грозного, Михаила Романова, Петра I (и затем в новой «редакции» Екатерины II), Александра II, В. Ленина (с коррекцией при И. Сталине) и Б. Ельцина (с коррекцией при В. Путине).

Формы централизации в России

Аргументы в пользу централизации в России всегда были (или казались) очевидными. Они возникали в виде реакции на рост территории и ее неоднородности, когда главным императивом государственной политики в регионах становилось сохранение территориальной целостности. Сепаратизм и борьба с ним — это, можно сказать, изначальная проблема Российского государства. Вся логика его развития со времен подъема Москвы — это приращение территории и подавление сепаратизма. С самого начала перед центральными властями стояла задача по диссимиляции государственных образований, которые с каждым новым этапом становились все менее похожими по своей культуре на государствообразующее ядро. Накопление внутренних проблем в связи с увеличением гетерогенности и неизбежным в этой связи усилением центробежных сил приводило к восстаниям и ставило задачу по подавлению недовольства на местах.

Такая логика территориального развития сделала неизбежным применение силовых методов в российской региональной политике. Трудно найти исторический этап, когда эти методы были исключены из нашей практики. Еще в 15 веке началась ликвидация нелояльных уделов, начатая Василием Темным, пришедшим к власти в нарушение традиционного «лествичного» принципа. В дальнейшем объекты менялись, но содержание политики оставалось примерно таким же. На каждом этапе происходила ассимиляция ранее приобретенных земель, но появлялись новые, присоединение и удержание которых требовало больших усилий. И когда процесс докатился до западно-христианских и мусульманских территорий с развитой идентичностью, возник вопрос, возможна ли в принципе ассимиляция таких территорий. Некоторые из них Россия так и не сумела «переварить», они были безвозвратно потеряны в 20 веке. По поводу других вопрос остается открытым до сих пор, применение силовых методов оказалось востребовано и в постсоветской России в отношении Чечни.

Наиболее типичной формой продвижения централизации в России являются институты прямого администрирования, т.е. государственные чиновники, назначаемые центром для управления регионами. На всех этапах были востребованы элементы милитаризации, когда военные участвовали в региональном управлении. Жесткость моделей прямого администрирования, конечно, различалась, но необходимость их использования признавалась не только в унитарной России (где на них и должна строиться региональная политика), но и в федерации.

Первым примером прямого администрирования следует считать назначение московскими великими князьями своих наместников на вновь присоединенные земли. Само понятие «наместник» прочно вошло в наш лексикон, обозначая полномочного представителя центральной власти.

Проведение завоевательной политики в 16 веке вызвало развитие военно-административного управления. Схема централизации стала более жесткой, чем во времена великокняжеских наместников. На их место приходят царские воеводы, появление которых связывают со временами Ивана Грозного. Институт воеводы развивается в 17 веке и в особенности при первых Романовых, когда на территории России появляется система разрядов, по сути – военных округов, управляемых воеводами. Логично, что первые разряды появляются на территории Сибири¹⁰, а особую государственную важность приобретает старший воевода Тобольска (он же являлся координатором для всех воевод в Сибири). Однако не только Сибирь стала территорией для апробации военно-административного управления. Аналогичный подход был реализован в отношении западных и юго-западных пограничных территорий, а затем и центральных районов страны.

На следующем этапе в России появляется новый институт прямого администрирования – губернатор (Институт губернатора..., 1997). Подход к организации власти в регионах при Петре I интересен значительно возросшей зрелостью: в соответствии с подходом царя деятельность назначаемого центром администратора должна соответствовать региональным интересам (Ерошкин, 1968). Губернатор и воевода в провинции несут ответственность за вопросы регионального развития и одновременно обязаны продвигать на местах реформы, задуманные центром. В этой логике, например, подготовлен известный наказ воеводам 1719 г. Подход Петра I следует признать классическим для организации централизованного управления, учитывающего региональные интересы: оно сочетает централизованный контроль за территорией, внедрение общенациональных реформ на местах и деятельность государственных чиновников на благо местного сообщества. Этот подход был воспроизведен Екатериной II.

Введение института губернатора не решало, однако, задачи военно-административного управления. В условиях империи, расширяющей свою территорию за счет инокультурных регионов, оно не могло не быть востребованным. Результатом стало появление в имперской России института генерал-губернатора. Это – классический институт «ручного управления», реализуемого ограниченным числом людей, осуществляющих надзорные функции в интересах государя. Екатерина II ввела институт генерал-губернаторов и наместников как систему. Интересно, что император Павел, отменив генерал-губернаторов, ввел другую систему военно-административного управления – ордонансгаузы в городах. При Александре I генерал-губернаторы и царские наместники были воссозданы, и этот институт активно использовался для контроля за беспокойными территориями до самой революции.

¹⁰ Тобольский разряд впервые упоминается еще в 1601–02 гг. За ним последовали Томский (1627 или 1629 гг.), Якутский (1638 г.), Енисейский (1676–77 гг.).

Таким образом, огромная и разнородная империя в 19 веке самым активным образом задействовала институт непосредственного надзора и военно-административного управления в лице генерал-губернаторов и наместников. В этой связи возникла территориальная асимметрия, поскольку генерал-губернаторства и наместничества создавались прежде всего на неустойчивых окраинах (Кавказ, Польша и т.п.) и в самых отдаленных и слабо интегрированных регионах Сибири и Дальнего Востока. Политико-административная асимметрия воспроизводилась и на базовом уровне: наряду с губерниями в России появились области, для которых было характерно более жесткое военно-административное управление. Области были распространены на южных и восточных окраинах империи.

В советский период схема централизации была видоизменена. На этом этапе *функцию централизации стала выполнять партийная власть*, которую в регионах представлял первый секретарь обкома КПСС. Решение кадровых вопросов было фактически сосредоточено в центральных органах партии. Иерархически организованные силовые структуры вносили свой вклад в дело централизации.

После распада СССР в России создаются новые институты прямого администрирования. Как известно, главы региональных администраций на первом этапе назначались президентом страны (это правило не распространялось на национальные республики). Одновременно был создан институт надзора за ситуацией в регионах и в т.ч. деятельностью назначенных губернаторов — полномочные представители президента. В дальнейшем, в связи с переходом к выборности губернаторов, институт президентских полпредов стал ключевым институтом прямого администрирования, осуществляемого центральной властью в регионах. В 2000 г. этот институт был реформирован в связи с переносом деятельности полпредов на новый территориальный уровень — крупных региональных объединений, получивших название федеральных округов (возникло распространенное сравнение полпредов с генерал-губернаторами¹¹, см. Туровский, 2003).

Таким образом, на всем протяжении российской истории в стране действовали более или менее жесткие институты прямого администрирования, которые часто дополнялись институтами военно-административного управления. По мере нарастания внутренних противоречий в государстве пришли к выводу о *необходимости институционализации самых жестких форм прямого правления в наиболее конфликтных регионах*. Конечно, восстания были всегда, и всегда жестоко подавлялись. Но нормативно-правовое оформление произошло в конце 19 века, когда империя практически достигла своих максимальных границ. Интересен созданный Александром III институт исключительного положения. Смысл его состоит в том, что он может вводиться на определенной территории для подавления беспорядков и означает ограничение прав и свобод местного населения. Возникнув в 1881 г., институт исключительного положения имел два уровня — усиленной и чрезвычайной

¹¹ Кроме того, в косвенном виде вновь возрождаются элементы военно-административного управления на местах. Многие полпреды президента, а также некоторые губернаторы, избранные при поддержке Кремля, оказываются выходцами из силовых структур.

охраны, а в 1892 г. был дополнен еще более жесткой формой – военного положения. С тех пор в России в тех или иных правовых формах существует режим чрезвычайного, или военного, положения.

Развитие централизованных и самоуправленческих структур объективно требует определенного баланса внутри каждого типа. От губернаторов и воевод периодически требовали, чтобы они не просто выполняли приказы из центра, но и занимались вопросами регионального развития, неся за это ответственность.

Российская централизация выглядит логичным явлением, и всегда отличалась добротной нормативно-правовой проработкой. Однако в ней есть существенные изъяны.

Во-первых, это *контроль за институтами прямого администрирования и собственными кадрами*. Суть проблемы в размерах страны и коммуникационных разрывах («до царя далеко, до Бога высоко»). Это позволяло представителям центральной власти на местах действовать с известной долей самостоятельности, что вело к усилению коррупции и компрометации этих структур. Из отечественной истории мы выучили стереотипные представления о том, что наместники, воеводы и губернаторы были подвержены коррупции и работали неэффективно. Любопытный факт: после смерти Петра I были проведены контрреформы, направленные на усиление и упрощение централизованного контроля. Однако отсутствие реального контроля привело к обратному эффекту – резкому росту коррупции. На фоне непоследовательной или просто отсутствующей политики центральных властей родилась известная поговорка, согласно которой регионы ждали «третьего указа», поскольку первый и второй быстро отменялись и выглядели не обязательными для исполнения. Интересен опыт региональной политики времен «раннего Ельцина», когда, назначая губернаторов, центр одновременно создал контролирующий их институт президентских полпредов. В то же время реально механизм «двойного контроля» не заработал, поскольку сам центр не смог обеспечить его работу.

Во-вторых, вскрылось характерное *противоречие между консолидацией региональной власти в одних руках и специализированными ведомственными системами централизованного контроля*. Оно усилилось в 19 веке по мере развития узковедомственной специализации. Статус губернатора стал не вполне ясным, поскольку в регионах действовали и другие структуры, подчиненные непосредственно центру¹². В этой связи интересен, например, наказ Николая I от 1837 г., в котором губернатор был назван «хозяином губернии» (старая дефиниция Петра I и Екатерины II). Однако экономическая власть была фактически отделена от губернаторской и реализовывалась другими структурами. Проблема четкого определения губернаторских полномочий в условиях дифференциации власти так и не была решена. Уже в постсоветский период проблема появилась при назначении президентских полпредов. Возникло противоречие между полпредами, представляющими одно ведомство – администрацию президента, но претендующими на контроль за различными властными структурами, и этими структурами, непосредственно подчиненными своим цент-

¹² Губернатор после создания министерств стал проходить по ведомству МВД.

ральным ведомствам (например, силовые структуры, правоохранительные органы). Статус полпреда как координатора территориальных органов федеральной исполнительной власти оказался расплывчатым.

Формы децентрализации в России

Аргументы в пользу децентрализации в России с одной стороны кажутся очевидными в не меньшей степени, чем аргументы в пользу централизации. В условиях огромной и разнородной страны необходимо учитывать интересы региональных сообществ. В противном случае вероятны бунты и сепаратистские движения. Поэтому центр заинтересован в том, чтобы для создания сбалансированной ситуации по вертикали дать регионам известную долю самоуправления. Реальная проблема заключается в деталях. Вопрос, какой должна быть эта доля, чтобы не нарушить единство страны, и насколько на самом деле выражены частные региональные интересы, так и остался открытым.

Пока Московия не усилилась и не стала действительно централизованным государством, главной формой децентрализации было удельное княжество. И до сих пор в нашем политическом дискурсе постоянно встречаются ссылки на то, что кто-то где-то пытается превратить управляемый им регион в «удельное княжество», стать там «князьком» или, на «европейский» манер, «региональным бароном». Такие намерения воспринимаются как что-то сугубо негативное, угрожающее территориальной целостности, государственному единству.

Такой подход, конечно, обусловлен всей традицией изложения официальной русской истории, в которой объединение, «собрание» земель подается как абсолютно позитивный, прогрессивный процесс. Этот подход обусловил наше позитивное отношение к объединительным, интеграционным процессам и, напротив, резко негативную подсознательную реакцию на распад, развал, утрату территориальной целостности, сепаратизм.

В то же время полицентрическая модель территориального развития имеет свои безусловные плюсы. Она позволяет максимально задействовать местные ресурсы, пробудить местную пассионарность. Время культурного и экономического расцвета Новгорода, Пскова, Смоленска — это, конечно, домосковский период. Расцвет Твери и Суздаля пришелся на период их борьбы с Москвой за политическое лидерство. Когда Московское княжество, развиваясь по модели «удельной федерации», само стало делиться на части, то его внутренние столицы, такие как Серпухов, Галич, Звенигород, Можайск, Волоколамск переживали расцвет, благодаря активности своих князей, поддержанных населением.

У политического полицентризма есть один крупный недостаток: он не позволяет противостоять внешним угрозам. Поэтому если центр ставит перед собой глобальные геополитические задачи, он стремится избавиться от внутреннего полицентризма. По крайней мере так было в прошлом, когда не были разработаны сбалансированные модели сильного, и притом федеративного, государства, каковыми являются современные США. В московской истории «удельный феодализм» признавался нормальным явлением

при первых государях. Классический случай – удельное Серпуховское княжество при Дмитрии Донском, которое возглавлял яркий персонаж – внук Ивана Калиты Владимир Андреевич.

Но линия на подавление удельной раздробленности начинает доминировать уже при Василии Темном на фоне жесткого вооруженного конфликта с взбунтовавшейся удельной столицей – Галичем. С этого периода и на протяжении примерно 150 лет удельная система и удельный стиль мышления подавляются вплоть до их разгрома Иваном Грозным. Прежние схемы почти конфедеративного характера, когда одни князья признавали старшинство других, переходили в положение московских служебных князей, заключали междукняжеские договоры, подчеркивавшие иерархию, стали неприемлемыми в условиях амбициозного Московского государства.

Подавляя «удельный федерализм», Московское государство создает принципиально новую модель, с опорой на народные массы. Институционализируется самоуправление, *исторической формой которого в России становится выборная судебная власть*. Автономия в вопросах судопроизводства считалась наиболее естественной формой реализации регионального интереса. При Иване Великом формируются выборные структуры в посадских и волостных сообществах, избираются старосты, судом занимаются выборные сотники (сотские) и т.н. «добрые люди». При Иване Грозном, на фоне практически полной ликвидации рудиментов «удельного федерализма», проводится передача судебной власти в руки местных выборных институтов. Самым близким к формату самостоятельного местного самоуправления становится институт земского правления. На государевых «черных землях» создаются судебные округа – губа с губным старостой.

Начиная с 17 века, т.е. с обретения Россией «большого пространства», можно опять заметить неоднозначное отношение центра к самоуправлению на местах: земское правление слабеет и оказывается под контролем воевод. Петр I делает ставку на дворянское сословие, которое становится новым субъектом регионального судебного самоуправления (при минимизации влияния народных масс). Первая попытка была предпринята в 1702 г.: вводятся выборные дворянские советы, призванные влиять на суд, осуществляемый воеводой. Эта реформа была благополучно провалена, и ей не помог даже повторный указ 1705 г. Следующая попытка – введение в 1719 г. института ландрихтеров, местных дворян, занимающихся судом. Она тоже не удалась, и уже в 1722 г. провинциальный суд был передан воеводе. Петр I пытался ввести элементы сословного самоуправления на низовом уровне: в дистриктах появились земские комиссары, занимавшиеся не только правопорядком, но и финансовыми вопросами. Однако и это была лишь попытка.

В России должно было пройти несколько десятков лет, чтобы дворянское судебное самоуправление оказалось востребовано. Это сделала Екатерина II, создавшая самую стройную и последовательную систему. На уровне губернии появились выборные судебные заседатели (верхний земский суд для дворян) и выборный совестный суд. На уровне уезда выбирались не только заседатели, но и председатели судов (дворянский уездный суд и нижний земский суд). Определяется очень важная для России тенденция. *Центр стремится держать под большим (или просто полным) контролем властные органы на уровне админист-*

ративных единиц первого порядка. В то же время на низовых уровнях он готов предоставлять больше свободы локальным сообществам для решения их частных (мелких с точки зрения государства) вопросов. В этой связи интересен созданный Екатериной II институт земского капитана-исправника, который контролировал нижний земский суд в уезде и решал другие местные вопросы.

Однако в дальнейшем начинается типичная русская циклическая история. Пришедший на смену Екатерине II император Павел вводит ограничения в системе сословного судебного самоуправления, ликвидировав вторую судебную инстанцию в губерниях (вместо нее создается единая палата суда и расправы). Затем Александр I вновь усиливает самоуправленческие начала, вводя в 1801 г. выборность заседателей от дворянства и купечества в губернских судебных палатах. Децентрализация по этому направлению продолжается и при Николае I, который в 1831 г. вводит выборность самих председателей уголовных и гражданских судов в губерниях. В первой половине 19 века сословное судебное самоуправление развивается по восходящей (тем более что к нему добавилось крестьянское самоуправление в волостях). Но Александр II полностью меняет формат сословного самоуправления, проведя судебную и земскую реформы (Градовский, 1904). На этом прекращается многовековая история, когда самоуправление развивалось посредством судебной автономии¹³.

Второй исторической формой развития самоуправления в России является городское самоуправление. Это обусловлено типичным дуализмом пространства по линии «городской центр — сельская периферия». Город в любой стране мира является активным центром борьбы за собственные региональные интересы. Само по себе самоуправление, являясь инновацией, распространялось на уровне идеи и ее последующей практической реализации прежде всего в городах. Притом инновация эта пришла с Запада, и потому начало ее внедрения совпало с европеизацией России при Петре I.

Развитие городского самоуправления следует связать с 1699 г., когда посадские люди были изъяты из ведения приказов и воевод, и возникли органы самоуправления в виде бурмистерских или земских изб. Но эта реформа, как и другие петровские реформы в сфере региональной политики, внедрена толком не была. В 1720–24 гг. Петр I предпринял следующую попытку, создав в городах магистраты. Однако после смерти Петра I последовала контрреформа: магистраты были переименованы в ратуши и подчинены губернаторам и воеводам. Новый разворот центральной власти к интересам городских сообществ произошел при дочери Петра I Елизавете. В 1743 г. она восстанавливает магистраты, но судебная власть в городах остается в руках правительственных чиновников.

Как и в случае с судебным дворянским самоуправлением, более успешная попытка внедрить городское самоуправление была предпринята Екатериной

¹³ Хотя на низовом уровне было создано судебное самоуправление посредством выборных мировых судей (они избирались уездными земскими собраниями и городскими управами). История с мировыми судьями тоже продемонстрировала непоследовательность политики центра. В 1889 г. вместо мировых судов появились земские начальники (по несколько на уезд), которых назначал губернатор (правда, из местных дворян), а утверждало МВД. Потом в 1912 г. центр пошел на уступки, вновь введя институт мировых судей.

II. В 1775 г. магистрат стал выборным городским судом. Через 10 лет вышла жалованная грамота городам, в соответствии с которой в городах вводилась система самоуправления – городское собрание и постоянно действующий исполнительный орган – шестигласная дума с городским головой. Время Екатерины II – это еще и попытка определить собственно региональную компетенцию, реализацией которой занимались бы органы городского самоуправления. Однако после смерти Екатерины II следует новое ограничение городского самоуправления. Император Павел вводит свои ратгаузы, в которых центр назначает президента и директора экономии (горожане выбирают бюргермейстеров и ратсгеров, но выборы подлежат утверждению центром). Впрочем, Александр I восстанавливает екатерининский статус-кво.

Вводя городское самоуправление, Россия столкнулась с важной проблемой. Даже городские элиты не были готовы к его развитию, поскольку категория местного интереса осознавалась ими с большим трудом. *Сословные барьеры в России были гораздо сильнее чувства территориальной общности, как вертикальные отношения – сильнее горизонтальных.* Это привело к низкой эффективности шестигласных дум, поскольку представители разных сословий просто отказывались работать друг с другом. Городская реформа, ориентированная на консолидацию сословий, реально стала развиваться с огромным опозданием, только с середины 19 века и «штучно», в наиболее крупных и политически продвинутых городах. В 1846 г. вышло городское положение для Петербурга, через 16 лет – для Москвы. Общее городское положение появилось в России еще через восемь лет. Притом вскорости центральная власть стала вводить ограничения на городское самоуправление: его руководители получили статус государственных чиновников, через 22 года после принятия общее городское положение пересмотрено с заменой налогового ценза на имущественный (что было выгодно опоре власти – дворянам и невыгодно купцам).

На остальной территории, помимо относительно активных городов, административное (не связанное только с судопроизводством) самоуправление развивалось еще медленнее и с еще большими сложностями. Традиционно оно было сословным, т.е. просто дворянским. Первая примечательная попытка связана опять-таки с Петром I, который в 1713 г. ввел ландратов, управлявших частями губерний – долями. Но этот институт просуществовал только до 1719 г.

Серьезная попытка создать дворянское региональное самоуправление предпринята Екатериной II через 66 лет – в соответствии с жалованной грамотой дворянству 1785 г. Его формами становятся губернское и уездное дворянские собрания. Появляется институт предводителя дворянства¹⁴. Еще важнее факт появления у таких структур некоторой компетенции, которую следует считать первой формой определения того, что можно считать региональными полномочиями. Дворянские собрания имели право

¹⁴ Важная особенность этого института: предводителя уездного дворянства избирают сами дворяне, а в губернии его назначает губернатор из двух предложенных ему дворянами кандидатов. Позднее, уже при Николае I происходит усиление предводителей дворянства: в уезде они становятся председателями всех присутствий (т.е. комиссий, занимавшихся теми или иными конкретными вопросами), в губернии – обязательными членами присутствий.

рассматривать «нужды и пользы» своей территории. Еще более интересны созданные при Екатерине приказы общественного призрения, которые занимались местной социальной проблематикой и вопросами регионального развития¹⁵.

Почти через 80 лет после екатерининской реформы случилась земская реформа Александра II. К этому времени в России складывается определенное представление о необходимости создания в регионах органов самоуправления с определенными социально-экономическими полномочиями. С этой точки зрения земства наследуют екатерининским приказам общественного призрения. *Земская реформа крайне важна тем, что в ее рамках впервые был определен достаточно четкий перечень региональных полномочий.* Что касается органов регионального самоуправления, то ими стали уездное земское собрание во главе с предводителем уездного дворянства, губернское земское собрание во главе с предводителем губернского дворянства, а также исполнительные органы — земские управы.

В течение 20–25 лет государство и регионы экспериментировали с новой формой самоуправления. Как водится, далее последовал откат. Так, в 1882 г. было отменено земство на Дону (просуществовав семь лет). В 1890 г. началось ограничение земских полномочий (изъятие продовольственного дела). Руководители земств, как и в случае с городским самоуправлением, получили статус государственных чиновников. Членов земской управы стал назначать губернатор. С одной стороны земство развивалось по своей логике, способствуя реализации региональных интересов, и сдержать его в России рубежа 19–20 веков было невозможно. В 1903 г. центр пошел на введение земств в девяти западных и южных губерниях. С другой стороны самодержавная логика воспринимала наличие земств как вынужденную уступку, а не перспективный институт власти. Граф Витте в своей записке от 1899 г. прямо называл земство непригодным средством управления.

Региональное самоуправление в самодержавной России развивалось преимущественно в сословной форме и, конечно, с ограниченными полномочиями. Мощные сословные барьеры препятствовали развитию категории общерегионального (общегородского) интереса и его реализации. *Всесловное региональное и местное самоуправление стало возможным (но еще не значит, что широко востребованным) после свержения самодержавия.* Не случайно именно земства воспринимались как главный институт региональной политики после февральской «демократической революции». Важной новацией после Февраля стало создание земств на самом низовом — волостном уровне.

Идея регионального самоуправления на бессловных началах была реализована и в формате советской власти. По мере гомогенизации общества самоуправление в форме советов, избираемых на основе всеобщего избирательного права, стало возможным. Советы действовали на всех территориальных уровнях. Но действовали и новые серьезные ограничения — партийный контроль и безальтернативность всенародных выборов.

¹⁵ Эту структуру возглавлял губернатор, в нее входили по два представителя от трех имевшихся в губернии сословных судов. Как легко догадаться, ее упразднил Павел, но восстановил Александр I.

Зато распад СССР и процессы демократизации позволили советам сыграть роль ключевых структур регионального самоуправления на новом этапе. Не случайно одним из первых лозунгов «второй демократической революции» был старый лозунг «Вся власть советам!», но только другим — избираемым на демократической, альтернативной основе, т.е. реально представляющим интересы регионального сообщества. Впоследствии на месте советов появился институт региональных законодательных собраний.

Более того, впервые в истории страны начались всенародные выборы региональных лидеров — губернаторов, возглавляющих исполнительную власть. Была проведена важная реформа с отделением государственной власти от местного самоуправления, самостоятельного и действующего на низовых уровнях. *Постсоветский период — это первая попытка создания в России развитой и современной системы регионального и местного самоуправления в соответствии с моделью демократического федерализма.* Однако и здесь за децентрализацией последовало введение ограничений. Речь идет о формальных и неформальных рычагах ограничения самостоятельности местного самоуправления и усиления его зависимости от государственной власти. Усилилась зависимость выборной региональной власти от центра, где новым принципиальным решением в 2004 г. стал отказ от всенародных губернаторских выборов с переходом к модели избрания губернатора законодательным собранием по представлению президента. Фактически центр опять решил назначать региональных руководителей, оставив всенародные выборы лишь для региональных представительных собраний.

Вообще, когда российский центр создавал органы самоуправления на местах, он сохранял за собой рычаги контроля за этими органами. Самым распространенным механизмом был *кадровый контроль центра за выборными органами в регионах.* Один из вариантов — назначение руководителя выборного органа из центра, другой — когда этим органом руководит назначенный центром губернатор. Эти механизмы использовались, когда Екатерина II создавала в регионах судебные и иные структуры, предполагавшие выборность их членов. Земская реформа Александра II предполагала, что председатель земской управы утверждается МВД, а уездной управы — губернатором. Городской голова также утверждался МВД или губернатором, а в двух столицах — самим царем. В советское время центр утверждал (если не инициировал) кадровые решения на местах. Центр всегда играл роль кадрового фильтра, не допуская нежелательных лиц к власти.

Еще одним ограничителем было право центра и его представителей приостанавливать или отменять решения выборных органов на местах. Например, МВД и губернаторы имели право приостанавливать решения земских органов власти.

Процессы децентрализации в России традиционно развивались в результате реформ, проводившихся центром. Столь же традиционно за этими реформами следовали контрреформы, ослаблявшие региональное самоуправление, вводившие серьезные ограничители. То же самое произошло и на последнем этапе, когда был достигнут максимальный в многовековой истории уровень самоуправления (уступающий разве что конфедеративному периоду раннесредневековой раздробленности). И вновь государство испугалось такого самоуправления.

Все дело в том, что *российская децентрализация имеет свои существенные изъяны*. Один из них — это *слабый уровень артикуляции региональных и местных интересов в условиях неустойчивой и размытой региональной структуры*. По этой причине в дореволюционной России с большим трудом развивалось внесловное самоуправление в городах, а в СССР стала возможной профанация народной демократии. Как результат, децентрализация в России вводится и отменяется сверху, когда сначала центр «прислушивается» к голосу регионов, а потом признает необязательной и даже опасной реализацию их особых интересов. Всегда в российской истории трудно было сказать, насколько децентрализация осознана не то что всем обществом, но даже его элитными слоями. Когда центр давал такое право, им пользовались, когда такое право отнимали, недовольство удавалось подавить, если оно вообще возникало.

Второй изъян идентичен одному из изъянов централизации. Это — *волохита и коррупция в структурах самоуправления, плохо контролируемых в условиях коммуникационного разрыва*. Созданная Екатериной II система региональной политики была дифференцированной, логичной, а потому... громоздкой и неэффективной. Отсюда политика Павла, который был вынужден провести ревизию в регионах, вскрывшую множество злоупотреблений. В деле коррупции отличились земства: это показала ревизия 1904 г. В советское время была разоблачена «медуновщина», хотя первый секретарь крайкома КПСС, казалось бы, не должен был позволять себе «шалости». Поэтому у российского центра всегда были не только политические соблазны, идеологические установки или геополитические императивы для того, чтобы усиливать централизованный контроль. Одной из простейших причин была коррумпированность и низкий профессионализм структур самоуправления, которые компрометировали идею децентрализации.

От полиэтничности к политической асимметрии

Отдельную проблему российской региональной политики как минимум со времен Ивана Грозного составляет интеграция этнических периферий. *Монархическая модель государственного устройства позволяла полиэтничность в своих пределах при условии принятия народами и их элитами подданства*.

В России традиционно используется *ставка на лояльные этнические элиты, поиск которых оказывался продуктивным при условии внутренней борьбы за власть в этносе (государстве)*. Поглощение территории по договоренности с ее властями или частью элиты было традиционной и весьма успешной тактикой еще во времена «собирания земель». Легче всего к Москве отходили слабые княжества, власти которых сами отказывались от независимости. В более сложных случаях Москва пользовалась наличием в городах «московских партий».

Когда государство перешло к завоеванию инокультурных территорий, эта тактика тоже была использована. Прежде чем пойти на Казань, Московия формировала отношения с различными группами татарской элиты, препятствуя их консолидации против общего врага. За сто лет до взятия Казани сын казанского хана Улуг-Мухаммеда Касим получил удел на территории Московии. Это ханство существовало более 200 лет, его не тронул даже

Иван Грозный¹⁶. Тактика привлечения на свою сторону местной элиты была использована при взятии Астрахани: в 1554 г. хан Дервиш-Али признал себя московским вассалом, что привело к поражению его соперника Ямгурчея. В то же время такая тактика не могла быть надежной: тот же Дервиш-Али перешел на сторону Крыма, и Астрахань пришлось завоевывать.

Поглощение инокультурных территорий часто предполагало сохранение привилегий за местной знатью в обмен на принятие российского подданства. Так было и раньше, например, когда Москва присоединяла Тверь. В этой логике центральная власть действовала и потом, опираясь на тарханов в Башкирии, набивов в Азербайджане, князей в Грузии, племенных вождей у кочевых народов и т.д. В условиях давления со стороны иных врагов многие народы сами признавали себя российскими подданными.

Во многих случаях центр был готов сохранять за этническими перифериями *политическую автономию*, что влекло за собой перманентную территориально-политическую асимметрию государства. Василий Темный сам создал Касимовский анклав для лояльных казанских татар. На Украине поначалу сохранили местное самоуправление в виде гетманщины и традиционное деление на 10 полков (потом, уже в 18 веке гетманство то отменяли, то снова воссоздавали, но в итоге, конечно, ликвидировали). Классические случаи — присоединение Хивы и Бухары в виде вассальных монархий в составе империи. В «западном» варианте таким далеким от России в этнокультурном плане территориям, как Польша и Финляндия предоставлялась конституция, избирался свой парламент.

Опора на лояльные элиты предполагала также *организацию на этнических перифериях органов самоуправления*. Например, устав об инородцах 1822 г. предполагал родовое управление для стойбищ, улусов и родов и создание инородных управ. Принятый в том же году устав для сибирских киргиз предполагал многоуровневую систему самоуправления (окружной приказ во главе с ага-султаном, волостные султаны, на уровень ниже волостей находились аулы, затем — кибитки).

В то же время *устойчивый формат отношений между центром и этническими перифериями в России оказался невозможным*. Местные элиты не были столь лояльными, даже если на них делалась политическая ставка. Это естественно, поскольку они находились между «молотом» и «наковальной». *Предоставить этническим перифериям самоуправление в такой компромиссной форме, чтобы потом его не урезать и не отменять вовсе, наше государство так не смогло.* Были ликвидированы автономии Касимова и Украины, введены ограничения в Польше. Показателен пример Средней Азии: если в Бухаре и Хиве были сохранены местные правители, то Кокандское ханство было ликвидировано. Даже система национально-территориальных автономий, созданная при советской власти, стала объектом жесткой критики со стороны тех, кто призывает отказаться от национального принципа в Российской Федерации. С этим связан микроцикл истории национальных республик в постсоветский период: они добились значительной самостоятельности на первом этапе (Лысенко,

¹⁶ Свообразный инкубатор лояльной татарской элиты, Касимов сыграл эту роль и в процессе покорения Сибири: в 1614 г. его возглавил старший внук сибирского хана Кучума.

1998), после чего центр начал борьбу за симметрию федерации, проводя в мягкой форме политику «губернизации» (отсылка к дореволюционной истории, когда национально-территориальных автономий не было).

Кроме того, инстинктивно Российское государство все-таки старалось гомогенизировать свою этнокультурную структуру, ощущая разнообразие как дополнительный риск. Идя на уступки местным элитам в период первичной интеграции территории, государство все равно стремилось устранить чрезмерную этнокультурную асимметрию — проводило политику русификации и христианизации. В советский период новой формой культурной ассимиляции стала коммунистическая идеология, призванная снять проблемы европейских и азиатских окраин империи. Однако и на этом этапе в качестве действенного механизма политической интеграции использовалась русская колонизация с целью изменения исходной этнической структуры. К моменту распада СССР пространство РСФСР оказалось сильно и почти повсеместно русифицированным, что затруднило (но не устранило) дезинтеграционные процессы.

Обустройство по горизонтали

Оптимизация властных отношений по вертикали оказалась имманентной проблемой российской государственности. Проблема была практически нерешаемой в тех границах, которые страна имела и имеет до сих пор. Возможно ли ее решение, — это вопрос региональной стратегии, выбранной на основе сценарного анализа. Прежде чем перейти к ее оконтуриванию, следует разобраться с «горизонталями», т.е. количеством административных единиц на различных уровнях.

Оптимизация горизонтали предполагает нахождение такого количества единиц, которое позволяет обеспечить эффективное управление как из центра, так и на собственно региональном уровне. Обустройство российской горизонтали прямо связано с коренными географическими проблемами страны.

Во-первых, возникает *проблема дробности административного деления*. Россия всегда должна была искать компромисс — располагать свои административные единицы ближе к земле или ближе к центру. Она столкнулась с проблемой выбора двух зол — крупной и мелкой региональной сетки. Открылась и новая закономерность: реформирование региональной структуры может осуществляться как за счет изменения числа административных единиц, так и за счет изменения числа управленческих уровней. Обычно эти изменения происходят одновременно.

Первый опыт создания губернского деления при Петре I был опытом создания весьма крупной сетки — 8 губерний (Тархов, 2001. См. также статью С. Тархова в настоящем номере. — Ред.). Это, кстати, соответствует экспериментам властей в 17 веке, когда создавались разряды, количество которых достигало 14 (при Федоре Алексеевиче оно равнялось девяти). Однако Петр I осознавал необходимость более эффективного управления каждой такой огромной единицей. В результате появилась типичная для России двухуровневая система административного управления. Сначала губернии делились на доли, потом на провинции во главе с воеводами. Причем Петр I не пре-

дусмотрел иерархию в отношениях между губернаторами и воеводами (это сделали после него)¹⁷, и две системы – губерний и провинций существовали параллельно, замыкаясь непосредственно на центр. Был создан и третий – низовой уровень в виде дистриктов, а после Петра I – уездов.

Во времена Екатерины II крупная сетка стала восприниматься как проблема: в негативном ключе говорилось о «великой обширности» некоторых губерний. Как результат, в России начался длинный цикл разукрупнения регионов. При Екатерине II их число выросло до пяти десятков, т.е. мы вышли на принципиально иной уровень дробности. По сути произошел перенос базового уровня региональной структуры на уровень прежних провинций. Однако двухуровневая система от этого не исчезла: был предусмотрен верхний уровень в виде небольшого числа наместничеств (генерал-губернаторств) для осуществления надзорных функций. Географически наместничества заняли уровень прежних петровских «больших» губерний.

На том же этапе возникает типичный подход к правилам нарезки регионов: приоритет отдается принципу равной численности жителей, а главные различия, таким образом, оказываются в размерах, отличающихся на порядки. Екатерининский подход предполагал, что в губернии сосредотачивается 300–400 тыс. ревизских душ, в уезде – 20–30 тыс. Это означало следующую схему дробления страны на регионы: 1 к 50 в отношении губерний и 1 к 10–20 при переходе от губерний к уездам. Примечательно, что степень дробности губерний оказалась значительно ниже, чем степень дробности деления страны на губернии. При таком несоответствии должны были появиться предложения о новом укрупнении губернской сетки.

Действительно, тема избыточности числа екатерининских губерний стала актуальной при Павле, который провел первое в России укрупнение регионов. Правда, контрреформа Павла была частичной и нерадикальной. Число губерний сократилось с 51 лишь до 43, но при этом уже был ликвидирован уровень наместников как излишний. Зато Павел создал другой промежуточный верхний уровень региональной структуры – семь сенаторских округов для проведения проверок. В те же времена появляется самый низовой уровень региональной структуры – волость (шаг деления уезда на волости примерно соответствует остальным – 1 к 30–40).

После Павла развитие и расширение территории все-таки побеждает над инстинктивным стремлением ограничить число административных единиц. Формируется «классическая» для России четырехуровневая система, где многочисленные губернии (измеряемые десятками) делятся на десятки уездов, а те – на десятки волостей. При этом государство восстанавливает и активно использует верхний «укрупненный» уровень в виде генерал-губернаторств. В начале 20 века Россия выходит на рекордное число базовых административных единиц, которое превышает 100. Правда, на нынешней российской территории уместились 47 губерний и областей, т.е. не так много.

¹⁷ В 17 веке не было иерархии между воеводами разных городов. Все они напрямую подчинялись центру, хотя, например, в Тобольске был старший воевода как координатор для сибирских воевод.

Советская трансформация усложнила ситуацию по вертикали: иерархическая лестница оказалась самой сложной за всю историю в связи с введением многоуровневой системы национальных автономий. В первом приближении число уровней осталось прежним и равнялось четырем: государство делилось на союзные республики, те — на автономные республики, края и области, далее следовали города регионального подчинения и районы, и, наконец, сельсоветы и городские районы. Однако в СССР были предусмотрены промежуточные уровни — внутрирегиональных автономий в лице автономных областей и национальных округов, входивших в состав краев и областей на особых условиях¹⁸. Поэтому реально уровней было «четыре с половиной».

Однако следует напомнить про вторую — после Павла — и действительно радикальную попытку укрупнения регионов. Осуществившие революцию силы были заинтересованы в более жестком контроле над территорией. С 1923 по 1929 г. идет непрерывное объединение регионов в укрупненные края и области. В результате территория РСФСР поделилась на 13 краев и областей, 5 АССР первого порядка¹⁹ и две АССР, в настоящее время находящиеся за пределами России. Таким образом, мы вышли было на показатель дробности, равный 20, — больше чем при Петре I, но все же весьма умеренный. Но укрепление новой власти и интенсивное развитие территорий, а также императивы национальной политики (создание системы автономий) опять востребовали разукрупнение. В 1930 г. громадный Сибирский край поделили на две части — Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края, после чего началось непрерывное дробление числа регионов вместе с повышением статуса автономных областей до уровня республик (стабилизация региональной структуры произошла в 1950-е гг.). Большинство укрупненных регионов существовали только 5–10 лет.

Государство в целом, т.е. СССР делилось на небольшое число субъектов — 15 союзных республик. Но вот одна из этих республик — РСФСР оказалась крайне сложной и делилась на 78 единиц (не считая внутрирегиональные автономии). Для СССР это не было столь большой проблемой, поскольку российские регионы являлись единицами второго порядка. Зато после распада СССР Россия оказалась государством с уникальной политико-административной картой, сложность которой стала его крупной проблемой²⁰. Более того, постсоветская Россия сознательно увеличила дробность своей региональной структуры, предоставив статус субъектов федерации прежним внутрирегиональным автономиям — автономным округам и поддержав выход автономных областей из состава краев (с преобразованием большинства в республики)²¹. Москва и Петербург получили новый статус — городов федераль-

¹⁸ Эксперименты со сложносоставными регионами предполагали в разные периоды наличие внутренних областей в крупных регионах Дальнего Востока, Татарии, Башкирии и др. В крупных краях и областях создавались и такие особые внутренние единицы, как округа (не обязательно национальные).

¹⁹ Некоторые АССР входили в состав краев.

²⁰ Аналог — Хорватия, которая делилась более чем на сотню общин, и после распада Югославии решила укрупнить сетку в пять раз.

²¹ Это упростило иерархию управленческих уровней, хотя и не до конца, поскольку формально автономные округа, за исключением Чукотки, остались частями краев и областей.

ного значения. В итоге мы вышли на рекордный показатель — 89, превысив почти в два раза уровень дробности Российской империи на территории нынешней России. Заметим, что шаг деления субъекта федерации на города и районы значительно меньше: в среднем российский регион делится на 30 административных единиц второго порядка. Т.е. налицо дисбаланс между управленческими уровнями. Его возникновение понятно, поскольку и советская, и постсоветская история ознаменовались борьбой территорий за повышение статуса, в которой центр шел на уступки: сначала, не видя в этом проблемы и считая это импульсом к развитию, потом — не будучи в силах удержать порыв. *Отсюда накопление такого большого числа административных единиц на первом уровне по сравнению с более «скромным» вторым уровнем.*

Логично, что в условиях столь дробной структуры в России почти через девять лет после распада СССР был востребован верхний промежуточный уровень «крупного» деления в виде семи федеральных округов (на уровне числа петровских «больших» губерний или сенаторских округов Павла). Возникла тема укрупнения субъектов федерации — умеренного (на уровне Павла) или радикального (на уровне большевиков). Тема управляемости регионов из центра при В. Путине стала вытеснять тему внутренней управляемости самих крупных территорий. Хотя опыт федеральных округов показал, что полпредам не удалось в равной степени контролировать ситуацию на всей территории, т.е. даже в наши времена коммуникационный разрыв остается серьезным ограничителем.

Вторая проблема нашей «горизонталы» — это *вариативность, т.е. множественность наименований регионов, что создает проблему их идентификации.* Централизаторский импульс исходит из необходимости стандартизации статуса и наименования регионов. Реальная неоднородность территории этому сопротивляется.

Для России характерна крайняя неустойчивость понятийного аппарата, обозначающего ее регионы. Например, понятие «область» претерпело эволюцию. До революции это был особый тип губернии с более жестким порядком управления, затем — символ «обычной» административной единицы (но иногда еще и обозначение особой внутрикравеой единицы). Округ до революции был частью области, потом стал обозначать особые территории внутри республик, краев и областей и, наконец, — национальные образования внутри краев и областей. Нынешний город федерального значения наследует дореволюционным градоначальствам.

В то же время «край» — это советское новообразование, обозначавшее крупные сложносоставные единицы, имевшие в своем составе автономные области. Совершенно новым явлением стали в советское время республики как субъекты не только СССР, но и союзных республик, прежде всего — России. Понятие «республика» обозначало уже форму государственности, пусть и иерархически встроенной в общесоветскую государственность. Напротив, ушли в прошлое понятия «губерния» и «уезд», ставшие символами дореволюционной структуры. Их вытеснили области и районы²². Понятие «от-

²² Хотя, например, понятие «волость» частично восстановлено и используется в некоторых регионах для наименования мелких единиц.

дел» уже никак не ассоциируется с территорией. Тем более не возродились старинные воеводства (как в Польше) и наместничества. И, кстати, почти никогда в качестве обозначения административных единиц не использовалось ни русское слово «земля» (несмотря на частое использование определения «земский»), ни «импортное» слово «провинция».

Ситуация крайне любопытная и немного странная: в размытом российском мегапространстве нет устойчивого наименования регионов. Возникло множество понятий, обозначающих территорию, которые на разных этапах использовались для обозначения разных типов административных единиц, которыми государство играло, как хотело. Понятийный разброд в сочетании с советской полиморфностью административной структуры создал *проблему выбора между асимметрией или стандартизацией административной сетки*. Ведь множественность региональных идентификаций воспринимается как множественность региональных статусов, даже если это на самом деле не так. По конституции 1993 г. все субъекты формально равноправны, но наличие шести наименований с разной историей все равно заставляет задуматься о пусть небольших, но реальных статусных различиях. Кроме того, для таких регионов, как республики, их особое наименование — это действительно признак высокого статуса.

Вариативность региональной структуры для России традиционна и является следствием неоднородности пространства и его этнокультурной асимметрии. Даже деление империи на губернии в течение одного-двух веков трансформировалось в разностатусную систему, в которую помимо губерний входили области, градоначальства, вассальные государства, на низовых уровнях — отделы, округа, отдельно взятая Калмыцкая степь и пр. Аналогично Россия колебалась между стандартизацией статуса своих частей и предоставлением им привилегий. Такие решения обычно принимались государями в индивидуальном порядке (история Прибалтики, Украины, Польши, Финляндии, Средней Азии и пр.). РСФСР уже имела отчетливо асимметричную структуру, поскольку автономные республики составляли ее «федеративную» часть, а края и области — «унитарную». Постсоветская Россия не смогла довести до конца стандартизацию своих регионов, хотя и сделала важный шаг, провозгласив равноправие всех своих субъектов.

Однако, даже объявив равноправие регионов, Россия не смогла уйти от вариативности на уровне хотя бы множественности наименований. Эта вариативность может считаться чем-то вроде традиции. Но в ее основе все равно фактическая асимметрия самого политического ландшафта. Наличие национальных регионов — прямое следствие этнокультурного разнообразия России. Наличие городов федерального значения логично в поляризованном пространстве, где всегда есть особо крупные или специфичные полюса. И дело не только в столицах. Ведь даже на втором управленческом уровне в России существуют ЗАТО — совершенно особые города с особым статусом.

Третья проблема может быть определена как *конгруэнтность административных единиц*. Речь идет об их соответствии культурно-исторической основе. С этим связана еще одна дилемма. Следование сложившимся культурно-историческим границам делает административную сетку естественной, закладывает в ее основу существующую идентичность. Однако государство мо-

жет опасаться такой ситуации, полагая, что создание административных единиц на основе существующей идентичности может войти с ней в политический резонанс, пробудить сепаратистские и автономистские настроения.

В том что касается русских регионов, проблема «политического резонанса» стоит не столь остро. Как уже говорилось, в России сильно размыты, если вообще сохранены очертания феодальных геоструктур, которые оказались достаточно устойчивыми в Европе и обусловили тамошнюю региональную идентичность. Почти уничтожены субэтнические границы, от которых остались лишь периферийные реликты (казаки, поморы и т.п.). Нам странно узнавать, что половина нынешней Тверской области — это исторические новгородские земли. Мы с трудом понимаем представления русских о структуре нашей территории, бытовавшие в 16 веке. С тех времен актуальность сохранило Поморье, но и то его можно спутать с Приморьем — все-таки морей у нас стало гораздо больше. Сменился вектор русской колонизации, и мы едва осознаем, что Заволжьем когда-то назывался Север, а совсем не Восток.

Правда, позднейшая, уже губернская идентичность 18–19 вв. в целом состоялась и задала условную традицию. Однако границы губерний существовали не столь долго с исторической точки зрения. В советское время появились новые факторы, смешавшие региональные идентичности, — новые изменения границ (цикл «укрупнение — разукрупнение»), мощные миграционные потоки из деревни в город (плавильный котел!) и с запада на восток, насильственные миграции. Советская власть сделала ставку на резкую урбанизацию вместо диффузной индустриализации, сохранившей в европейских странах мелкогородскую систему расселения с ее региональным консерватизмом. Население адаптировалось к новым границам (сложившимся к 1950-м годам) и по привычке приняло новую региональную идентичность, как обычно основанную на административной сетке, придуманной государством.

Хотя определенная историческая конгруэнтность все-таки есть. Но она носит не площадной, а скорее точечный характер. В пустынном поляризованном пространстве устойчивы центры — своеобразные маяки-ориентиры. Все-таки 39 из нынешних 55 краевых и областных столиц существовали в этом качестве до революции. Горстка центров была когда-то и княжескими столицами. Вот только границы регионов, подчиненных этим центрам, могли сильно меняться. Региональный патриотизм — это явление, более характерное для исторических центров. Периферия же много раз меняла свою формальную региональную привязку. В конечном итоге региональный патриотизм в нынешних русских регионах не столь опасен с точки зрения «политического резонанса», что показывают примеры избрания губернаторами «варягов» в самых казалось бы «гордых» регионах — в одной из сибирских столиц Красноярске, в древней и принципиально «антимосковской» Твери.

Конгруэнтность представляет значительно более сложную и уже реально угрожающую территориальной целостности проблему в своем этноконфессиональном аспекте. Унаследованная нами советская система национальных автономий — это, конечно, прекрасный пример конгруэнтности, столь же прекрасно отягощенный побочными проблемами (Зорин, 1996). За счет северных территорий получилось так, что национально-территориальные

образования занимают более половины теперешней российской территории (в то же время в них проживает около 18% населения). В России насчитываются 42 этноса с автономией первого порядка (без автономии остались народы других бывших союзных республик, немцы, а также самые мелкие и дисперсно расселенные народы).

Ограничители для «этнополитического резонанса» тем не менее есть, ими являются дисперсность и анклавность. Российское пространство таково, что поделить его на аккуратные этнические ареалы невозможно. Расселение этнических групп дисперсно. Распространена ситуация, когда в национальной автономии преобладает русское население, или когда основная часть титульного этноса проживает за пределами своей автономии. Последнее, например, справедливо для татар. Кроме того, 11 республик из 21 не имеет внешних границ. Наконец, большинство республик способно претендовать только на статус экономически неразвитых карликовых государств, что в отсутствие щедрых спонсоров поставит их перед проблемой элементарного выживания. Отсюда еще один российский парадокс: *подавляющее большинство национальных автономий не имеет серьезных перспектив в случае выхода из состава России, но имеет отличные возможности для торга с центром по поводу внутривосточного статуса* (Солник, 1995).

Контуры региональной стратегии

Каждая страна должна иметь свою региональную стратегию — набор значимых мер и решений, позволяющих обеспечить стабильность по вертикали и горизонтали на обозримую историческую перспективу (см., напр., Лившиц, Новиков, Смирнягин, 1994). После изучения нашей политической географии возникает вопрос, а возможна ли вообще региональная стратегия в такой стране, как Россия, или мы обречены заниматься ситуативным латанием дыр²³. Развитие отношений между центром и регионами оказывается не просто цикличным: настораживает ускорение цикличности, напоминающее лихорадочные движения. Московско-российская империя прошла полный пятисотлетний цикл своего развития, не выдержав испытания размерами и неоднородностью, помноженными (что принципиально важно!) на рост общественной активности. Ее «второе издание» в виде советской «этно-федеративной империи» пережило только семидесятилетний цикл. Судьба «третьего издания» остается под вопросом, но настораживает, что модель демократической федерации оказалась неустойчивой с самого начала.

Возникает вопрос, какая территориально-политическая модель в наибольшей степени соответствует особенностям российской географии? Определяя эту модель, необходимо помнить про особенности нашего исторического развития и развития других стран, в той или иной степени отягощенных «бременем пространства».

На самом деле в российской региональной стратегии очевидны две вещи.

²³ Существует большой пласт дискуссионных работ на эту тему. См., напр., Смирнягин, 1998; Столяров, 1998; Зубов, 2000; Салмин, 2002 и др.

Во-первых, *децентрализация для России выгоднее, чем централизация*. Она больше соответствует современным историческим задачам страны. Тому есть объяснение из области геополитики: территориальная экспансия России прекращена и полностью снята с повестки дня. Перед Россией стоит задача освоения имеющейся территории, ее превращения в более целостное де-факто, более развитое экономически пространство. В этом и только в этом, а не в средневековых категориях пространственной экспансии, кроется на самом деле и перспектива повышения статуса страны на мировой арене. Примеры Германии и Японии здесь вполне оправданы.

Интенсивное региональное развитие, как показывает опыт, невозможно без децентрализации (Smith, 1987). До сих пор региональное развитие в России было подчинено централизованному освоению ресурсной базы. Обустройство региональной среды оказывалось задачей вторичной, до нее не доходили руки, что вело к социальной напряженности. Период стихийной децентрализации на этапе распада СССР важен ведь и тем, что, как в любой период «удельной раздробленности», на нем выбралась из-под пресса региональная инициатива, уставшая служить объектом централизованного планирования.

Создание жестко централизованного государства не имеет серьезной перспективы и таит больше рисков, чем позитивных последствий. Неизбежная в этой связи социальная мобилизация, в отличие от прошлых исторических периодов, не получит общественно значимой мотивации, связанной с прорывом мирового масштаба. Напротив, мобилизационная модель, отработав свой (непродолжительный в связи с очевидным снижением русской пассионарности) цикл, закончится еще более быстрым и катастрофичным распадом по сравнению с 1917 и 1991 гг. Не стоит забывать, что два распада страны в течение одного столетия — это признак исторического кризиса российской государственности. Следующий цикл «консолидация — дезинтеграция» чреват окончательным распадом России, что называется, «за ненадобностью».

Во-вторых, *политическая асимметрия России при условии ее сохранения в нынешних границах представляется неизбежной*. По этому поводу можно было бы спорить, если бы этничность не была политизирована при большевиках, если бы наши этносы остались в «имперском» «верноподданническом» состоянии. Национальная автономия — это институт, который, однажды создав, нельзя просто отобрать, не спровоцировав самый жесткий конфликт, чреватый сепаратизмом, терроризмом и распадом территории. В Индонезии провинция Ачех на севере Суматры, известная глубокими исламскими традициями, получила автономию, которой затем была лишена. Сейчас, как и прежде, Ачех остается самой проблемной областью Индонезии, где развит исламский фундаментализм и сепаратизм. Когда российские республики прошли через этап суверенизации и успели поиграть с атрибутикой независимых государств, поспешно отменять их особый статус было бы трагической ошибкой.

Борьба с политико-административной асимметрией в России представляется контрпродуктивной, также как и полный отказ от этнокультурных принципов государственного строительства. Реалистическая задача заключается в нахождении компромиссных моделей отношений между центром и

национально-территориальными образованиями. При этом абсолютно неизбежным является тонкий, индивидуальный подход к каждому этносу, к каждой автономии.

В то же время следует учитывать, что региональные интересы в России артикулированы по-прежнему слабо, и сама региональная структура выглядит неустойчивой. Поэтому центр имеет возможность проводить реформы в этой сфере и подбирать оптимальные схемы, не страдающие радикализмом и неоправданными уступками.

В действительности следует говорить о возможных сценариях, каждый из которых может рассматриваться сугубо гипотетически. Следует понимать, что федерализм не является единственно возможной и жизненно необходимой моделью российского государственного строительства. Нынешний федерализм во многом инерционен, будучи порождением советского периода, он не является общественно значимым интересом. Достаточно вспомнить историю, чтобы понять, что федерации изначально формировались в этом качестве на пространственно раздробленной (при этом вполне очевидной) феодальной, колониальной или этнической основе. В России федеративная реформа сверху носит искусственный характер и напоминает то ли временный эксперимент над бывшей империей, то ли ситуативный способ выяснения отношений между постсоветскими элитами.

Реально значимой социально-исторической целью является поощрение в России полицентризма. Необходимо уйти от парадоксальной ситуации, когда Москва, имея 6% населения, контролирует все возможные ресурсы и, в условиях нестабильности, еще больше тянет одеяло на себя, опасаясь на свое сугубо частное благополучие. Буквально все крупные государства отличаются прекрасно выраженным полицентризмом социально-экономического развития. Достаточно посмотреть на карту США, Канады, Бразилии, Австралии и Индии. В этих странах нет такой гипертрофированной столичности, как в России, где в сущности небольшой город (по меркам страны) замкнул на себя чуть ли не все.

Из этого не следует, что столицу России нужно искусственно переносить в какой-нибудь маленький городок на волжском утесе. Но децентрализация экономики позволит задействовать немалые региональные силы. Следует заметить, что еще одно крупное государство — Китай, хотя и не является федерацией, но реально полицентрично. Дело в том, что задача децентрализации не обязательно должна быть поставлена в сфере политики, чтобы реализовываться через удовлетворение не всегда здоровых политических амбиций региональных элит. *Децентрализация экономического развития значительно важнее и полезнее для большого пространства, поскольку позволяет преодолеть эффект отчуждения периферии.* И, кстати, эта децентрализация может осуществляться разными способами — где-то через либерализм, где-то через мудрое государственное планирование. Важнее, чтобы она осуществлялась в принципе. Ведь «время пространства» лежит прежде всего на его столице, заставляя эту столицу вести себя не вполне адекватно, ставя во главу угла управленческий контроль, а не социально-экономическое развитие.

Фундаментальная проблема размерности, некомпактности, неплотности, разрывности российского пространства решается комплексно. *Естест-*

венный и поощряемый полицентризм должен быть дополнен мерами по преодолению коммуникационного разрыва. Отсюда громадное значение деятельности государства, направленной на развитие инфраструктуры и коммуникаций. Ведь это и есть подлинное единство страны, которое достигается за счет развития горизонтали, а не укрепления вертикали. Последняя укрепляет иерархию центра и множества островков российского архипелага. Но единого государства из этого не получается.

В разряд фундаментальных входит *проблема коррупции и низкого профессионализма российских управленцев.* Это — проблема практически «вечная». Именно ее наличие и осознание приводит к резкому снижению эффективности что централизации, что децентрализации, вызывает рост недоверия и к центру, и к органам самоуправления на местах. В сущности, мы выходим на простейшую констатацию извечной российской проблемы — «дураки и дороги».

Решение этих фундаментальных проблем требует *создания в России эффективной экономики.* К сожалению, мы до сих пор не знаем, какой должна быть эффективная экономика в большой и холодной стране. Пока мы имеем на сей счет только бесконечные дискуссии без намека на долгосрочную стратегию. Нахождение рецепта не входит в компетенцию автора. Но думается, что в условиях России государственное регулирование необходимо. Вопрос не в этом, а в другом. Речь должна идти о государственном регулировании децентрализации и согласованной работе многоуровневого комплекса государственной власти, а не о том, что центр будет определять все и вся.

Что касается собственно управленческих моделей, то здесь как раз возможны варианты. Каждый из этих вариантов позволяет создать децентрализованную политическую инфраструктуру, пригодную для решения более фундаментальных проблем развития страны. Главное — это баланс между интересами центра и пробуждающимися интересами регионов.

Один из возможных сценариев — это воссоздание на новых основаниях более типичной для России *модели унитарного государства, но с реально, по-европейски развитым местным самоуправлением.* Эта модель соответствует ситуации, когда в раздробленном и поляризованном пространстве население лучше и острее ощущает сугубо местные, сильно локализованные интересы. Чтобы быть сбалансированной, такая модель должна предполагать наличие у органов местного самоуправления демократически избранной власти и серьезных полномочий. Для российского населения это может оказаться вполне достаточным и более действенным, чем «дорогая и бесполезная игрушка» в лице выборного губернатора. В условиях низкой политической грамотности россияне перестанут путаться, какая выборная власть за что отвечает, и начнут связывать свои региональные интересы только с одним, но действительно значимым, полновесным уровнем — выборного местного самоуправления.

Со своей стороны центр сможет усилить свое влияние на региональный уровень власти, отказавшись полностью от прежней модели компромиссов с выборными губернаторами. Это позволит создать единую, не расчлененную по вертикали государственную власть, сняв проблему конфликтности между верхними управленческими уровнями. Проблема конфликтности между уровнями власти будет локализована на уровне «естественного»

конфликта между государственной властью и местным самоуправлением, который «хорош» тем, что не угрожает распадом страны. Но при этом демократический и более отвечающий решению социально-исторических задач вариант предполагает формализованное наделение назначаемого губернатора ответственностью за региональное развитие и, по примеру ряда западных стран, выборность регионального представительного собрания как верхней структуры местного самоуправления. Оправданы нормы подотчетности губернатора региональной ассамблее.

Недостаток этой модели состоит в том, что она скорее всего войдет в противоречие с интересами регионов с наиболее развитой и политизированной идентичностью, т.е. с национальными автономиями. Ее внедрение требует или очень тонкой работы с местными национальными элитами, или официального признания асимметрии. В последнем случае Россия вновь станет де-юре асимметричным государством, в котором часть регионов будет иметь более высокий уровень автономии. Республики могут быть сохранены как особые автономные субъекты (возможно, не все, а те, которые действительно имеют ярко выраженную национальную специфику), в чем на самом деле нет ничего плохого²⁴. Введение выборности их руководителей в принципе возможно, хотя более приемлемым для центра будет вариант региональных парламентских республик и/или обязательного подтверждения полномочий первого лица в центре.

Другой возможный сценарий — это *формирование на территории России «реальной федерации»*. Под «реальной» мы подразумеваем федерацию таких регионов, которые всецело сознают свою идентичность и свои интересы. Каковы эти регионы, где их границы, возможно, придется узнать по прошествии длительного времени. Либо в очередной раз «мудрый центр» предложит гражданам новую политическую карту, и она вдруг окажется приемлемой.

Парадокс ситуации заключается в том, что движение России в сторону унитарной модели с развитым местным самоуправлением может не требовать радикального и вообще любого укрупнения регионов, поскольку власть в регионе будет по определению более управляемой. Скорее нужно работать над укреплением надрегионального уровня с целью более эффективной координации работы региональных властей и сообществ (а также определенного надзора). Представляется, что *при любом сценарии Россия не уйдет от многоуровневой системы организации власти по вертикали, поскольку она предопределена ее размерами*. И если регионов останется так много, как сейчас, то должен существовать укрупненный надрегиональный уровень. Кстати, этот уровень создала Франция, причем сделав это в процессе своей децентрализации (sic!). Как известно, унитарно-демократическая Франция даже опережает Россию по числу регионов (департаментов). Задачи эффективной социально-экономической децентрализации затребовали создание нового уровня — укрупненных регионов.

Движение в сторону «реального федерализма» гипотетически означает формирование его субъектов на основе имеющих место региональных идентичностей. Сейчас эти идентичности имеют ярко выраженный надрегио-

²⁴ Называются же субъекты ряда федераций штатами, т.е. государствами.

нальный (в нынешней системе координат) характер. Притом если центральная власть стремится лучше контролировать выборную региональную власть (а в России это всегда будет необходимо), то число субъектов такой власти не должно быть слишком большим. Получается парадокс: создание демократической федерации скорее требует укрупнения ее субъектов, чем создание унитарного государства. В «укрупненной федерации» формат отношений центра и регионов меняется. Необходимость в промежуточном уровне типа федеральных округов исчезает, но зато усиливается потребность в более жестком институте федерального вмешательства вплоть до прямого президентского правления (при всех атрибутах типа выборности губернаторов²⁵ и бикамерализма).

Но, если не брать национальные образования, то формирование субъектов федерации на основании имеющихся русских субэтнических идентичностей не является решением задачи по созданию конгруэнтного федерализма. Таких субъектов будет слишком мало (одна Сибирь чего стоит), они будут огромными, плохо управляемыми и по сути бессмысленными. «Реальная федерация» в виде громадных «русских субъектов» и мелких национальных республик — это совсем не выход, а, напротив, еще более странное, уродливое образование.

Поэтому, если переходить к теме укрупнения регионов (при любом сценарии, что федеративном, что унитарном), то нужно искать компромисс между конгруэнтностью регионов историко-культурной карте и их компактностью. При таком «идеальном» подходе следует еще раз обратить внимание на особенности административной карты других крупных государств. Среднестатистическое государство мира делится на 18 регионов первого порядка. Это — оптимум, который страны мира определили буквально вслепую, не следуя никаким методикам. В России, кстати, или недобирали до этого показателя, или, наоборот, сильно перебирали (за исключением 1920-х гг.). Число регионов в крупных государствах, таких как Китай, Индия, Бразилия, Аргентина, Индонезия, Иран находится на уровне 25–35, т.е. в полтора-два раза больше среднего. Регионов значительно больше в США (50 плюс округ Колумбия), что объясняется историческими причинами — малыми размерами «изначальных» колоний, границы которых бережно сохранили американцы. В Канаде и Австралии регионов существенно меньше, но там невелика численность населения.

По размерам средней площади региона Россия близка к США. Там регион в среднем занимает 183,8 тыс. кв. км, у нас — 191,9 тыс. кв. км. В то же время численность населения в российском регионе мала. Она составляет несколько более 1,6 миллионов жителей и уступает даже среднемировой (порядка 1,8 миллионов). Тем более, российский регион уступает американскому (более пяти миллионов жителей) или бразильскому (почти 6 миллионов). Конечно, небольшое число жителей в среднестатистическом российском регионе объясняется наличием множества малонаселенных национальных образований.

²⁵ Либо модели парламентской республики на региональном уровне. Но будет странным, если региональные парламентские республики будут сочетаться в России с президентской республикой на федеральном уровне.

Но средняя численность населения в краях и областях России тоже не впечатляет — около 1,9 миллионов жителей. Таким образом, наши регионы по размерам территории близки к американским, но отличаются гораздо меньшей численностью жителей (которая создает трудовой и экономический потенциал). Каждый российский субъект — это свое «неплотное» пространство с плохими коммуникациями. Его можно делить на более «плотные» части и делать это до бесконечности, а можно укрупнять, но, одновременно поставив стратегическую задачу по созданию в стране и в каждом регионе системы коммуникаций, способной давать позитивный политический эффект.

Может быть рассмотрен сценарий превращения России в федерацию из более крупных субъектов, число которых сопоставимо с образцами других крупных государств. При таком сценарии требуется действительно радикальное укрупнение, т.е. в разы. Его плюс — это создание более крупных и ресурсно обеспеченных сообществ с диверсифицированной экономикой и действительно крупными центрами российского масштаба (готовыми и стремящимися к выходу на глобальную арену). В таком случае более четким и конгруэнтным станет территориальное разделение труда внутри России. В исторической перспективе в таких сообществах могут сформироваться и свои реальные идентичности, поскольку речь идет не об искусственной нарезке страны на равные части, а, конечно, об учете существующих идентичностей, природных и культурных особенностей.

При таком подходе Россия, по нашим расчетам, может быть поделена на 27–30 «больших» субъектов (в соответствии с моделями большинства крупных государств) со средней численностью жителей на «американском» уровне — около пяти миллионов человек. Такие субъекты будут иметь в качестве своих центров города с населением более миллиона жителей или близкие к тому (таких городов в России 16 — от Москвы до Саратова). К ним, такова уж «неровность» пространства, добавятся некоторые очень крупные, но малонаселенные субъекты типа Якутии²⁶. Ясно, что в более плотном Центре с множеством довольно крупных и притом исторических городов целесообразно создать большее количество субъектов.

Следует понимать, что укрупненные субъекты будут иметь дробное внутреннее строение, и заранее продумать, как сделать эти субъекты внутренне управляемыми. Впрочем, этот как раз не катастрофично. Если считать чисто механически, то уменьшение числа регионов в три раза дает увеличение числа единиц внутри субъекта до 90. Уходя от одной проблемы, сразу приходим к другой. Но нынешние административные районы крайне неоднородны по экономико-демографическим показателям, и их как раз можно укрупнять. Уменьшение сельского населения позволяет облегчить этот процесс. Внутренняя структура «большого» субъекта поддается оптимизации, если увеличить число внутрирегиональных уровней или укрупнить внутреннюю сетку, создав более самодостаточные округа (районы) и поселения. Помимо прочего большая дробность при переходе с регионального на местный уровень позволяет лучше «развести» региональную власть и местное самоуправление, четче поделить их компетенцию.

²⁶ По размерам территории Якутия сопоставима с Индией.

Однако укрупнение субъектов, и вообще любой вариант российской региональной стратегии, опирается в институт национально-территориальной автономии. Население менее одного миллиона жителей характерно у нас только для 10 областей, притом обычно крупных по площади и окраинных. В то же время на этом уровне находятся 14 из 21 республики, все автономные области и автономные округа. Поэтому, решая задачу укрупнения регионов, государство должно будет найти компромисс между местно-национальными и общегосударственными интересами.

Отчасти эта задача решается через административное деление. Некоторые крупные и политически амбициозные республики по своим параметрам вполне вписываются и в укрупненную сетку (Татарстан, Башкортостан, Дагестан и Якутия). Собственно они и были первыми республиками, созданными в советский период, когда большинство национальных регионов имело поначалу более низкий статус автономных областей. Гипотетически, при благоприятной конъюнктуре российский центр может сыграть на том, что статусное равенство национальных образований недостижимо, и какая-то иерархия все равно нужна (как это было и в советский период). Тогда можно перевести большинство национальных образований на уровень внутренних автономий в составе «больших» субъектов, дав им достаточное количество полномочий, чтобы они не считали ущемленными свои национальные чувства, даже увеличив их число. Нечто подобное происходит сейчас с Коми-Пермяцким АО, но российское законодательство не предусматривает статус внутрикраевой автономии, который он пытается получить. Объективно говоря, все это будет полностью соответствовать российским реалиям, когда все-таки основным населением на основной территории являются русские.

Однако в этом случае требует решения сложнейшая проблема небольших, но политически активных республик Северного Кавказа. В свое время большевики создали здесь Горскую республику, но она моментально развалилась на части. Попробовать создать нечто подобное – Кавказскую федерацию внутри Российской Федерации теоретически можно, но, здраво понимая, что это будет сугубо формальное образование из автономий, призванное не допустить лавинообразного роста числа субъектов первого уровня.

Вообще при любом сценарии, чтобы урегулировать вопросы, связанные с национальными образованиями, и создать более устойчивую территориальную структуру, России придется последовательно снижать значимость этих вопросов для населения и национальных элит. Это означает переключение внимания национальных политических субъектов на вопросы, непосредственно связанные с реализацией национальных интересов, т.е. самостоятельное развитие языка, культуры, образования. Иными словами, национальное образование не должно восприниматься как поле для реализации политических амбиций и корыстных экономических интересов для этнических бюрократий. Его смысл по определению – совершенно иной, связанный с вопросами культуры и образования, а не дележа ресурсов в клановых интересах. Именно для этого, возможно, понадобится ввести официальный статус национальной автономии разных территориальных уровней, четко определив, в каких сферах этот статус будет реализован.

Соответственно, «реальная федерация» в России может быть только асимметричной, также как и унитарное государство.

Третий сценарий — создание новой государственности на русской этнотерриториальной основе (скорее всего унитарной, возможно, с годами, готовой преобразоваться в федерацию). Подразумевается согласие центра на отделение политически активных автономий и их перевод на уровень ассоциированных государств по типу Пуэрто-Рико и пр. Иными словами, это — создание вокруг России системы, которую в США называют федератизмом, отличая ее от федерализма (см. Элейзер, 1995). В принципе третий сценарий не противоречит первым двум и может реализоваться в случае недостижения компромисса с какими-либо национальными образованиями. В конце концов, на нынешнем этапе нельзя говорить о том, что центр урегулировал отношения с Чечней.

Сейчас Россия не готова воспринять и даже рассматривать такой сценарий. Хотя, думается, что ценность сохранения России в нынешних границах в случае усиления этноконфессиональной турбулентности и в отсутствие реальных реформ в сфере региональной политики (т.е. движения к одной из указанных выше моделей в сочетании с ясным выбором национальной политики) с годами и десятилетиями будет снижаться. Причем в глазах русских в не меньшей степени, чем всех остальных. Поэтому любая региональная стратегия должна исходить из того, что вероятность сохранения России в ее нынешних границах не столь велика. В конце концов, если за пять веков не удалось добиться полной политической интеграции Татарстана, тут есть о чем задуматься (а про кавказские народы тогда и говорить не приходится). Не исключено, что Россия придет к выводу о необходимости управляемой частичной дезинтеграции (через местные референдумы и договора об ассоциированном статусе прежних республик) на строго определенных участках ради сохранения основной территории.

Четвертый сценарий также вполне возможен и должен реально рассматриваться. Это — *полный распад страны*, т.е. расставание с «большим пространством» и связанным с ним комплексом проблем. Сценарий вполне возможен в случае несбалансированного развития централизации, немотивированных мобилизационных решений и попыток элиминировать роль национального фактора. В этом случае накопление недовольства с годами передастся и ныне подавленным региональным элитам, и при первом же ослаблении правящего режима может привести к новому развалу всей территориальной системы. «Самый большой» российский цикл может вернуть ситуацию в начало истории, вызвав к жизни конфедеративную модель «удельных княжеств».

При таком сценарии проблема «бремени пространства» перейдет по «наследству» тем государственным образованиям, которые возникнут на Востоке страны. Отчасти, кстати, они смогут ее решить, установив контроль над своими природными богатствами и использовав их для собственного развития. Это снимает типичную для России проблему, известную в западной науке, как «внутренний колониализм». Действительно, пока идет размазывание тонким слоем ресурсов, добываемых в малом числе регионов. Эти регионы имеют все основания, чтобы ощущать свой колониаль-

ный статус. Да и вообще «колониальная» идентичность давно уже характерна для Сибири.

Другое дело, что распад и переход к схемам самостоятельного выживания с опорой на имеющиеся ресурсы, приведет к резкому росту диспропорций на экс-российском пространстве. Самыми проблемными могут оказаться центральные регионы, которые будут вынуждены модернизировать экономику, не имея других способов выживания. Скорее всего в таком случае произойдет распад геополитического пространства, когда беднеющий российский Запад будет всеми силами стремиться в Европу, а Восток – играть роль «сырьевого придатка» того, кто окажется проворнее.

В нынешнем состоянии российскому обществу и государственности более подходит модель асимметричного унитарного государства с развитым местным самоуправлением и особым статусом национальных автономий (либо каким-то более изящным решением национального вопроса, но его пока трудно представить²⁷).

Пока, впрочем, Россия формально продолжает оставаться федерацией, и вопрос об отмене федерализма не стоит на повестке дня. Проблема в том, что нынешнее ее состояние является промежуточным, инерционно-постсоветским и не соответствует историческим вызовам. Если не принимать принципиального решения по демократической унитаризации страны, то тогда следует вернуться к перспективам федеративной реформы.

Начнется ли в России движение из нынешнего «бесконечного тупика» в сторону «реального федерализма», сказать трудно. Оно прямо зависит от политической трансформации общества. Все крупные государства с западной политической культурой являются федерациями, включая государства без четко выраженного этнокультурного деления (Остром, 1993). Региональный интерес в них осознан, рационален и имеет демократические каналы для реализации. На Востоке федерацией из «больших пространств» стала только Индия. Индонезия быстро отказалась от этого статуса, а Китай и не пытался его обрести. Российская политическая культура не является западной, но еще больше отличается от восточных образцов.

В случае если вестернизация российского общества продолжится (а это представляется неизбежным, как бы к этому ни относиться), осознание ценности федерализма (также как и местного самоуправления) тоже рано или поздно произойдет. Оно может быть стимулировано в случае укрупнения субъектов, когда регионы с годами станут более самостоятельными и уверенными в себе, готовыми играть роль не заштатных периферий, а пусть мелких, но центров глобального пространства.

²⁷ Система экстерриториальной национально-культурной автономии гипотетически возможна как альтернатива национально-территориальной автономии. Тогда нужно приписывать всех граждан к национальным общинам (не просто возвращать «пятый пункт», но делать его одной из основ государственного строительства), создавать органы национального самоуправления, занимающиеся решением конкретных национально-культурных вопросов в интересах каждой этнической общины (или их территориальных подразделений). В этой связи интересен и заслуживает изучения опыт Бельгии, где, параллельно с территориальными, действуют органы самоуправления лингвистических общин. Но в России с ее и так усложненным управлением внедрить такую систему крайне сложно.

Литература

- Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999.
- Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.
- Бусыгина И.М. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 12. С. 142–151.
- Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.
- Васильев В.И. История германского федерализма // Новая и новейшая история. 1998. № 3. С. 27–49.
- Вернадский Г.В. Россия в средние века. М., 1997.
- Вернадский Г.В. Московское царство (в 2-х частях). М., 1997.
- Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. № 9. С. 73–80.
- Градовский А.Д. История местного управления в России. СПб., 1904.
- Гумилев Л.Н. От Руси к России. М., 1992.
- Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
- Зорин В. Национальные аспекты российского федерализма // Свободная мысль. 1996. № 10.
- Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. № 5.
- Институт губернатора в России: традиции и современные реальности. М., 1997.
- Ключевский В.О. Боярская Дума Древней Руси. Добрые люди Древней Руси. М.: Ладомир, 1994.
- Колосов В.А. «Примордиализм» и современное национально-государственное строительство // Полис. 1998. № 3. С. 95–114.
- Лейкофф С. Оппозиция «суверенитет – автономия в условиях федерализма»: выбор между «или-или» и «больше-меньше» // Полис. 1995. № 1.
- Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977.
- Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. Региональная стратегия России // Региональная политика. 1994. № 6. С. 3–24.
- Лысенко В.Н. Что мы строим в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. 1998. № 1.
- Медведев Н.П. Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993.
- Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. М.: Экономика, 1998.
- Моммен А. Федерализм и национальное государство // Полис. 1992. № 4.
- Нуриахметов В.Г., Попов Р.В. Опыт канадского федерализма: уроки для Российской Федерации? // США – Канада: Экономика. Политика. Культура. М., 1999. № 3/4. С. 131–135.
- Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II. СПб, 1991.
- Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993.
- Платонов С.Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI–XVII вв. М., 1995.
- Рыкин В.С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее. М., 1998.

- Салмин А.М. Российская Федерация и федерация в России // МЭиМО. 2002. № 2. С. 40–60. № 3. С. 22–35.
- Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.
- Солник С. Торг между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990–1995 // Полис. 1995. № 6.
- Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.
- Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы. М., 2001. С. 191–213.
- Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.
- Туровский Р.Ф. Российское и европейское пространства: культурно-географический подход // Известия РАН. Серия географическая. 1993. №2. С. 116–122.
- Туровский Р.Ф. Русская геополитическая традиция // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 1996. № 4. С. 51–64.
- Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 217–250.
- Туровский Р.Ф. Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО. 2003. № 12; 2004. № 1.
- Туровский Р.Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в 13–16 вв. // Полис. 2004. № 1.
- Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
- Шигер А.Г. Административно-территориальное деление зарубежных стран. М., 1956.
- Шмурло Е.Ф. История России 862–1917 гг. М., 1999.
- Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.
- Яценко А.С. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? М., 1917.
- Federal Systems of the World. Ed. by D. Elazar. L., 1991.
- Smith B.C. Decentralization and the territorial dimension of the state. 1987.