

На правах рукописи

ГОЛЫШЕВ Максим Андреевич

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ДЕЛЕНИЯ РОССИИ**

Специальность 22.00.04 – Социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

МОСКВА – 2010

Работа выполнена в Институте социально-политических исследований
Российской академии наук.

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Орлова Ирина Борисовна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук
Остроухов Олег Викторович

кандидат политических наук
Красина Ольга Владимировна

Ведущая организация: МГУ им. М.В. Ломоносова,
социологический факультет

Защита состоится «...» _____ 2010 г. в ____ часов на заседании
Диссертационного совета Д.002.088.03 при Институте социально-
политических исследований РАН по адресу: 119333, г. Москва, ул. Фотиевой,
д. 6, к. 1.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН.

Автореферат размещен на официальном сайте ИСПИ РАН –
<http://www.isprras.ru/>

Автореферат разослан «...» _____ 2010 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор социологических наук, профессор

С.С. Новикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Необходимость исследования системы административно-территориального деления (АТД) России, а также поиска путей ее оптимизации диктуется конфликтным потенциалом данной системы в ее нынешнем состоянии. Многие региональные проблемы России, среди которых: региональное неравенство, социальная напряженность, межэтнические конфликты, дезинтеграция в социально-территориальном пространстве, – требуют тщательного научного анализа.

Социально-политические трансформационные процессы в 90-х годах в России резко обострили отношения центра и регионов, вывели на передний план проблемы регионального сепаратизма и суверенизации отдельных регионов, поставили под угрозу целостность и единство государства. Регионы в своем положении изначально не могут быть равны по причине естественной асимметрии, выражающейся в географических, природно-ресурсных, экистических, исторических, этнических различиях. Эти естественные различия были дополнены и крайне усугублены появлением социально-экономической и политико-правовой региональной дифференциации. Пространственные диспропорции в России стали чрезмерны (как в экономической сфере, так и в правовой) и, представляя собой общегосударственную проблему первоочередной важности, они требуют неотложного вмешательства государства, что возможно лишь при полной согласованности действий органов власти всех уровней.

Актуальность темы исследования определяется также тем, что сложившаяся социальная ситуация (включая социально-экономический и социально-политический аспекты) на региональном уровне в России требует поиска новых подходов к решению региональных проблем. Вместе с распадом Советского Союза и формированием российской государственности, а также качественно новых отношений центра и регионов, последние превратились из объектов региональной политики государства в ее активных субъектов, а, следовательно, значительно возросла их роль в политической, экономической,

социальной жизни страны. Любые реформы в России с ее огромной территорией и разнообразием природных, социально-экономических, социокультурных, национально-этнических и политических условий стали возможны лишь при учете территориальных факторов. От успешности решения региональных проблем, будь то даже сугубо политические вопросы разделения властных полномочий, напрямую зависит благополучие населения, как страны в целом, так и отдельных регионов, включая представителей любой социальной или этнической общности. И только посредством тщательного исследования и поэтапного решения региональных вопросов возможно создать необходимые условия для решения социальных и этнокультурных проблем населения, успешной реализации интересов всех народов многонациональной России.

Однако многие реформы, нацеленные на сглаживание межрегионального неравенства, могут оказаться недействительными из-за неравенства внутрирегионального (экономического, социального, социокультурного, правового), что зачастую имеет место в так называемых “этнических” регионах России. Решением столь актуальной проблемы нам представляется реформирование административно-территориального деления страны. В вопросах разработки таких реформ важно не только анализировать современное федеративное устройство, межрегиональные отношения и существующую систему АД, но и обращать внимание на накопленный опыт региональной политики в различные периоды истории России (СССР, Российской Империи). Учет богатого исторического опыта может оказаться весьма полезным в выработке перспективных решений и позволит избежать допущенных ранее ошибок.

Состояние научной разработанности проблемы. Региональные вопросы в разных аспектах являются объектом исследований представителей различных специальностей: социологов, историков, юристов, политологов, экономистов, экономгеографов, этнологов, философов. Они затрагивают проблемы региональной политики, административно-территориального

деления и отношений центра и регионов на разных этапах развития нашей страны. В советское время, когда регионы рассматривались как звенья народнохозяйственного комплекса страны, преобладающим в данных вопросах был экономический подход, а зачастую и экономический детерминизм. Позднее, с распадом СССР и стремлением многих регионов России к суверенизации на передний план вышли вопросы правового характера: анализировались федеральные и региональные законодательные акты, рассматривались вопросы разделения полномочий и предметов ведения, конституционные коллизии, политико-правовая дифференциация регионов и т.п. С приходом новой постперестроечной власти и началом активного реформирования внимание ученых-исследователей все больше переключается на вопросы социального, социально-экономического и социально-политического аспектов региональных взаимоотношений, а также на поиск оптимальной системы административно-территориального и макрорегионального деления страны.

Среди авторов, в той или иной степени рассматривающих различные аспекты проблемы регионов и административно-территориального деления России, можно назвать: Артоболевский С.С., Баранский Н.Н., Гранберг А.Г., Дробижева Л.М., Зубаревич Н.В., Иванов В.Н., Красина О.В., Лексин В.Н., Остроухов О.В., Рязанцев И.П., Сигов И.И., Смирнягин Л.В., Трейвиш А.И., Хорев Б.С., Шарыгин М.Д., Швецов А.Н. и других¹.

Непосредственно вопрос социально-политической обусловленности административно-территориального деления России, избранный нами в качестве основного, еще не стал предметом глубокого социологического и политологического анализа ученых. Значительная часть исследований по

¹ Воронин В.В., Шарыгин М.Д. Региональная политика России (Географические аспекты совершенствования). Самара, 2001. Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М., 2003. Иванов В.Н., Яровой О.А. Российский федерализм: становление и развитие. М., 2001. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997. Регионализация в развитии России: Географические процессы и проблемы. Ред. Трейвиш, Артоболевский. М., 2002. Рязанцев И.П. Социально-экономические отношения «регион-центр»: теория, методология, анализ. М., 1998. Смирнягин Л.В. Публикации 1989-2005 годов. Общественная география. Федерализм. Регионализм. М., 2005. Федерализм и этническое разнообразие в России: Сборник статей под ред. Бусыгиной И., Хайнеманн-Грюдера. М., 2010.

региональным проблемам посвящаются обзорным описаниям самих региональных реформ с последующими авторскими комментариями в зависимости от того, под каким углом рассматривается предмет анализа.

Объектом исследования является процесс реформирования административно-территориального деления России.

Предметом исследования является социально-политическая обусловленность реформ в сфере административно-территориального деления России в различные исторические периоды (Российской Империи, СССР, постсоветской России).

Цель исследования состоит в том, чтобы определить социально-политические причины реформ в сфере административно-территориального деления в истории России и выявить, насколько положительно или отрицательно они отразились на социальном, социально-правовом и социально-экономическом положении населения регионов России.

Общая цель исследования реализуется постановкой и решением следующих **задач**:

1) проанализировать различные теоретико-методологические подходы к исследованию региональной проблематики в целом и административно-территориального деления государства в частности.

2) выявить посредством сравнительно-исторического анализа наиболее оптимальные для нашей страны подходы к региональной политике и реформированию системы административно-территориального деления.

3) оценить взаимосвязь действующей системы административно-территориального деления страны и социального положения населения регионов государства.

4) выявить основные недостатки современной системы административно-территориального деления России.

5) на основе имеющегося теоретического и фактологического материала определить возможные пути оптимизации административно-территориального

деления России с целью улучшения социального, социально-экономического и социально-правового положения населения в регионах и в стране в целом.

На защиту выносятся следующие положения:

1) Межрегиональная и межнациональная интеграция, сохранение единого экономического, социокультурного пространства и социально-политического единства государства должны достигаться в условиях соотношения централизма и децентрализации с преобладанием первого в управлении страной.

2) От реформ в сфере административно-территориального деления зависит решение не только политических и экономических вопросов, но и социальных, среди которых: повышение благополучия, уровня и качества жизни населения регионов, сохранение социального мира, снятие социальной напряженности.

3) Достижение благоприятных взаимоотношений центра и регионов государства возможно посредством гибкости и вариативности региональной политики, а не ее унификации.

4) Основной источник конфликтного потенциала современного АДТД России – одновременное сочетание двух принципов формирования субъектов федерации: территориального и национального.

5) Сокращение общего количества субъектов Российской Федерации, а также унификация их правовых статусов являются необходимыми условиями оптимизации управления регионами, увеличения эффективности мер региональной политики, создания благоприятного фона для социально-экономического роста и политической стабильности на региональном уровне.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых-исследователей по проблемам региона, региональной политики, административно-территориального деления, этносов и межэтнического взаимодействия и т.д. В работе использованы научные достижения не только социологии (политической социологии, этносоциологии, социологии регионов

и т.д.), но и таких научных дисциплин, как регионология, политология, история, теория государства и права, экономическая география.

В процессе работы автор использовал следующие методы исследования и анализа, характерные для социологии и других общественных научных дисциплин: компаративный (сравнительный), кросс-культурный, сравнительно-исторический, анализ документов (традиционный и формализованный [контент-анализ]), правовой анализ, вторичный анализ социологических данных, статистический, таблично-графический.

Информационную базу исследования составили:

- официальные документы и материалы органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, а также общественных организаций и объединений;
- материалы государственной и региональной статистики;
- данные социологических исследований;
- итоги общегосударственных и региональных референдумов;
- документы международных политических и экономических организаций (“Программа развития ООН”, “Система социальных показателей ОЭСР” и др.);
- исторические документы о реформах государственного управления в России;
- материалы периодической печати (журналы “Федерализм. Теория. Практика. История”, “Политические исследования”, “Социологические исследования”, “Общественные науки и современность”, Вестник МГУ Социология и политология, Вестник МГУ Политические науки, “Региональная экономика: теория и практика”, “Регион: экономика и социология”, “Регионология” и др.);
- научно-аналитические обзоры академических институтов (Институт социально-политических исследований РАН, Институт социологии РАН, Институт экономики РАН, региональные отделения РАН);

- сайты новостных агентств, освещающие те или иные региональные преобразования и публикующие интервью региональных лидеров и экспертов (“REGNUM”, “NEWSru”, “Reuters” и т.д.); сайты Президента РФ, федерального правительства и региональных администраций с публикациями текстов основных законодательных актов, указов, выступлений и круглых столов по региональным проблемам.

Научная новизна исследования:

1) проблематика административно-территориального деления рассмотрена в качественно новом ракурсе, где центральное место занимает малоисследованная тема его социально-политической обусловленности, как в современном, так и в историческом контексте (Российская Империя, СССР, постсоветская Россия);

2) реформирование административно-территориального деления представлено как непрерывный социальный и социально-политический процесс общественной трансформации;

3) при помощи сравнительно-исторического анализа доказано преимущество дифференцированного подхода в региональной политике России над унифицированным;

4) выявлены негативные последствия сосуществования национального и территориального принципов в АДТ России: региональный сепаратизм, появление региональных точек социальной напряженности, этническое неравенство, торможение процесса формирования единого социокультурного, политического и экономического пространства;

5) сделан вывод о необходимости следующих путей оптимизации системы административно-территориального деления России: сокращение числа субъектов федерации и увеличение числа федеральных округов, унификация правовых статусов регионов, сохранение жесткой федеративной формы государственного устройства.

Практическая значимость работы

Основные положения и выводы диссертационного исследования расширяют сферу изучения административно-территориального деления России, дополняют традиционное политико-правовое и экономическое видение данной проблемы социологическим и социально-политическим. Материалы исследования могут быть учтены при разработке официальных документов федеральными и региональными органами государственной власти, комитетами Государственной Думы, Министерством регионального развития РФ, политическими партиями и общественными организациями.

Результаты исследования могут быть также использованы при подготовке к проведению социологических и политологических исследований, а также в преподавании специализированных курсов социологии и политологии.

Научно-практические материалы и результаты диссертации дают возможность расширить границы дальнейшего исследования административно-территориального деления России, как в историческом, так и в современном контексте.

Апробация результатов исследования

Различные выводы и положения диссертационного исследования были представлены автором на II Всероссийском социологическом конгрессе, в рамках научной секции «Социология исторического знания» и круглого стола «Факторы консолидации современного российского общества» 22 октября 2008г., на научно-практической конференции «Отражение событий современной российской истории в общественном сознании и отечественной литературе (1985-2000гг.)», организованной ФСИ, ИСПИ РАН и др. 27-28 октября 2009г.

Структура работы: диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цели и задачи исследования, формулируются научная новизна работы и выносимые на защиту положения, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, определяется теоретическое и практическое значение диссертации.

Первая глава “Теоретико-методологические основания социального анализа административно-территориального деления государства” состоит из трех параграфов.

Первый параграф “Классификация основных подходов к научному исследованию административно-территориального деления России” посвящен теоретико-методологическому анализу региональной проблематики в целом и административно-территориального деления государства в частности. Данные вопросы в условиях нашей страны приобретают особую актуальность в виду ее специфических характеристик, таких как размер территории, геополитическое положение страны, полиэтничный состав населения, богатая история региональных преобразований и взаимодействий, неравное положение регионов, начиная с географических и природно-климатических факторов и заканчивая социально-экономической и общественно-политической ситуацией.

Многогранность региональной проблематики обуславливает то, что данная сфера является объектом исследований представителей различных специальностей: социологов, юристов, политологов, экономистов, экономгеографов, историков, философов, – что в свою очередь меняет угол зрения на одни и те же региональные проблемы. Одно только понятие “регион” в разных научных дисциплинах определяется по-разному. Так, например, в социологии акцент ставится на социально-территориальной системе региона и единой социальной общности. В рамках экономического подхода, доминирующего в советское время, регион рассматривался как звено

народнохозяйственного комплекса страны. Практическое применение данный подход получил в виде формирования в СССР экономических районов страны, позднее, в постсоветский период – федеральных округов и экономических ассоциаций. Данные макрорегиональные образования представляют собой варианты симметричного (унитарного) подхода к реализации укрупнительной региональной реформы в России, представители которого настаивают на полном равноправии регионов. В противовес им представители асимметричного (дифференцированного) подхода предлагают сохранить сетку административно-территориального деления (АТД) в ее нынешнем виде, где сочетаются рядовые субъекты федерации, выделенные по территориальному принципу (области, края), и особые “национальные” (республики).

В данном параграфе также рассмотрены следующие общие подходы к исследованию региональной проблематики: *экономико-географический* (исследование экономических показателей регионального положения и их зависимости от природно-географических факторов); *пространственно-временной* (выявление зависимости социально-экономического уровня развития региона от его местоположения в политической, экономической, административной системе государства); *воспроизводственный* (рассмотрение региона в качестве единой системы воспроизводства [природных ресурсов, рабочей силы, социальных, политических, экономических отношений] и как внутреннего элемента воспроизводственной системы всей страны); *проблемный* (оценка регионов по степени остроты конкретных проблем [социальных, политических, экономических, этнических], построение региональных типологий, ориентированных на цели региональной политики); *политико-правовой* (анализ региональных законодательств, их соотнесение с федеральным законодательством); *геополитический* (анализ внутри- и внешнегосударственных взаимосвязей региона, исторического развития социально-географического пространства); *социально-демографический* (исследование количественных и качественных показателей населения региона, экзистической ситуации, социально-трудовой сферы).

В рамках социально-политического подхода, предпринятого нами в работе, мы анализируем социально-политическую обусловленность, региональных реформ в России в XIX-XXI вв., оцениваем причины и следствия принимаемых решений, насколько они были успешны, как трансформировали взаимоотношения центра и регионов, а главное, как изменили социальное положение населения регионов, которые затрагивала та или иная реформа.

Во втором параграфе *“Категориальный аппарат исследования”* нами раскрыты и проанализированы ключевые для нашей работы категории, среди которых: регион, региональная политика, административно-территориальное деление, формы государственного устройства, децентрализация, регионализм, федерализм, суверенитет, империя и др. Несмотря на то, что многие из рассмотренных в параграфе понятий частично или полностью относятся к области исследования других социальных наук и специальных направлений, в нашем исследовании мы акцентируем внимание на их социальном аспекте.

Регион определен в работе, как часть территории страны, имеющая сходные природные, социально-экономические и общественно-политические условия и определенную степень целостности, внутреннего единства, чувства общности, которые и отличают ее от других частей страны. Главной подсистемой социально-экономической системы региона является население, уровень и качество его жизни, социальное самочувствие и благополучие. В свою очередь ключевой составляющей региональной политики нам представляется ее социальная ориентация, т.е. оценка количественных и качественных параметров региональных ситуаций, прежде всего, по тому, насколько положительно или отрицательно они влияют на уровень и качество жизни населения.

Исследуемая проблематика АТД лишь на первый взгляд носит преимущественно географический или геополитический характер. В действительности же вместе с изменением размера единиц АТД (присоединением/отделением регионов, увеличением/сокращением их общего количества) в свою очередь меняется демографическая ситуация в регионе,

количественный и качественный состав населения, вместе с новым экономическим пространством формируется производственная, рыночная и социальная инфраструктура региона, что не может не сказаться на уровне жизни и благосостоянии населения.

Изменения сетки АТД зачастую происходят в процессе смены или корректировки курса региональной политики, что объясняется текущими политическими потребностями государства и накладывает отпечаток на вопросы единства и социально-территориальной интеграции. Подобные политические преобразования представлены нами через призму трансформационных процессов в обществе, и их влияния на жизнь населения регионов. Обусловленность административно-территориального деления государства в свою очередь представляет собой причинную зависимость государственной региональной политики в сфере реформирования сетки АТД, а также наделения отдельных областей новым политико-правовым статусом от внешних и внутрирегиональных социально-экономических, социокультурных, природно-географических и других факторов.

Третий параграф носит название *“Научные методы, используемые в рамках исследования”*. В нем приведено как теоретическое обоснование конкретных методов, так и их непосредственное применение в отдельных случаях в процессе работы. Наше исследование имеет междисциплинарную основу, рассматриваются вопросы весьма разносторонних направлений: социального, политического, геополитического, правового, экономического, социокультурного, этнологического и др. Этим обусловлено то, что в его рамках помимо общенаучных и чисто социологических методов использованы методы и других социальных наук.

Сравнительный характер исследования выдвигает на передний план компаративный (сравнительный) метод, а точнее сравнительно-исторический метод, как одну из его разновидностей: регионы, их социальное, экономическое и правовое положение, региональная политика, а также система административно-территориального деления государства на разных

этапах его развития (Российская Империя, СССР, постсоветская Россия) сравниваются “по вертикали”. “По горизонтали” регионы сравниваются между собой в рамках одного и того же этапа.

Помимо этого в параграфе также анализируются с теоретической и практической точек зрения следующие методы исследования: кросс-культурный, анализ документов (традиционный и формализованный [контент-анализ]), правовой анализ, вторичный анализ данных, статистический, таблично-графический и другие.

Вторая глава “Генезис социально-политического устройства России” содержит три параграфа, в каждом из которых рассматривается социальное положение регионов, вызванное деятельностью центральных и региональных политических институтов по реформированию административно-территориального деления на определенном этапе развития государства (Российская Империя, СССР, Россия).

В первом параграфе *“Отражение интересов государства в поливариантной региональной политике Российской Империи”* рассмотрена имперская модель управления регионами. XIX век характеризовался продолжающимся расширением территорий Российской Империи путем вхождения в ее состав различных территорий (Финляндия, Польша, Закавказье и т.д.), что не могло не отразиться на специфике выработки региональной политики и возрастании ее роли в общероссийской системе управления. Несмотря на огромные масштабы территории, полиэтничность населения и отличие типов коренных и приобретенных регионов (начиная с экономического положения и заканчивая культурой), в каждом отдельном случае руководство страны старалось с особой осторожностью подходить к проведению государственной региональной политики на конкретной территории в соответствии с целями социально-политической целесообразности и эффективности. Так, исходя из различного геополитического, экономического и социального значения отдельных

территорий для государства, понимались и определялись конкретные подходы к организации управления и административного устройства регионов империи.

В параграфе проанализированы несколько моделей государственного управления конкретными регионами Российской Империи с указанием социально-политических причин тех или иных правительственных действий, а также социальной реакции населения на них. На примере Финляндии, Польши и других российских регионов (Кавказ, Закавказье, Сибирь, Урал и т.д.) показана гибкость и поливариантность региональной политики Российской Империи. Так, например, Финляндия в составе России была конституционной страной с сохранившимся традиционным порядком самоуправления, включая сейм и существовавшую шведскую законодательную систему. Общим с империей у Финляндии оставался лишь глава государства – монарх.

Польская Конституция 1815-го года являлась наиболее прогрессивной по тем временам конституционной хартией в Европе, в России же она считалась верхом либерализма, что в немалой степени способствовало социально-экономическому возрождению Польши. Особый режим управления действовал также в регионах Урала, Сибири, Дальнего Востока и Средней Азии, где центральная власть освобождала население от целого ряда повинностей, в том числе воинской, защищала от ассимиляции, поддерживала культурно-этническое развитие, способствовала сохранению традиционных хозяйственных укладов. Во многих регионах существовали собственные территориальные системы управления, судопроизводства и образования, на многие народы не распространялось крепостное право.

Приведенные факты подтверждают то, что Российской Империи было чуждо стремление все унифицировать, а дополнительными правами и свободами пользовались народы не только новых окраинных регионов, но и коренных территорий государства. Доказательством может служить составленная нами таблица со сравнительной характеристикой основ государственности на примере отдельных регионов Российской Империи.

Таблица 1. Сравнительная характеристика основ государственности в Российской империи на примере Финляндии, Польши, Кавказа и коренных территорий государства в XIXв.

	Коренные области России	Финляндия	Польша	Кавказ и Закавказье
1. Глава государства	Российский император	Российский император	Российский император (во время его отсутствия – де-факто наместник)	Российский император
2. Конституция	Конституция Российской империи (а также императорские законы)	Конституция 1809, сохраненная Александром I (преимущественно шведские конституционные акты XVIIIв.)	Конституция 1815г., составленная по распоряжению Александра I	Общероссийская
3. Законодательная власть	Императорский сословный совет	Финляндский сейм (дворянство, духовенство, горожане и крестьяне)	Польский сейм (Сенат – назначаемые царем представители знати; палата депутатов – шляхта и представители общин)	Кавказский комитет (с 1865 Государственный совет Российской империи)
4. Исполнительная власть	Правительство Российской империи (председатель правительства, заместитель председателя, совет министров)	Царский генерал-губернатор (номинальный глава Сената)	Высший административный совет	Главнoуправляющий края, Комитет по делам Закавказского края
5. Судебная власть	Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд Российской Империи, формируемые Императорским сословным советом	Собственная (Три высших суда – гофгерихта, городские суды, губернские,)	Собственная (Верховный суд, местные суды, военные и другие специальные)	Аналогичная общероссийской
6. Внутреннее управление	Император и назначаемые императором губернаторы	Сенат (судебный и хозяйственный)	Совет Царства (состоял из назначаемых императором министров)	Главнoуправляющий края (во время его отсутствия – тифлисский военный губернатор)

7. Государственный язык	Русский. Губернии вправе дополнительно устанавливать свои языки	Финский и шведский	Польский (с 1860-х велась политика вытеснения польского языка и повсеместного введения русского)	Русский (с 1880-х велась политика вытеснения местных языков)
8. Денежная единица	Рубль	Финская марка	Польский грош (позднее двуязычные гроши-копейки)	Рубль

Во втором параграфе *“Идейное основание централизованного принципа формирования региональной политики СССР”* второй главы рассматривается региональная ситуация в советский период нашей истории. Региональная политика, как основополагающая функция центральной власти в СССР по регулированию регионального развития, была следствием региональной экономики. Было развито территориальное планирование, в рамках которого решались социально-экономические проблемы развития регионов. Территориальные планы разрабатывались на основе отраслевых.

Поскольку советские правительственные меры в области региональной политики и административно-территориального деления отличались определенной спецификой, для удобства анализа в данном параграфе советский период разбит на пять этапов: 1917-1932 (приоритетное положение регионального подхода в экономике и политике, образование экономических районов); 1933-1956 (усиление централизации и отраслевого принципа управления); 1957-1965 (новая попытка усиления принципа регионального планирования и управления, создание совнархозов); 1966-1984 (повторный откат на централизованно-отраслевые позиции, к принципу единого народно-хозяйственного комплекса); 1985-1991 (расшатывание централизованного управления, резкое усиление регионального аспекта в политике и рост сепаратистских настроений).

Отдельное внимание в параграфе уделено проблемам социальной и политической дезинтеграции, суверенизации и роста сепаратистских настроений в регионах, имевшим место в конце 80-х – начале 90-х годов,

которые впоследствии получили свое развитие в суверенной России. Одной из основных причин данных процессов являлись противоречия государственного устройства страны: СССР по форме представлял федерацию, а по сути являлся унитарным, жестко централизованным государством; где не предпринимались политические усилия для преодоления этого противоречия. СССР был многонациональным государством, но правовая основа государственного регулирования национальных отношений фактически отсутствовала. Действия советской власти при формировании новой сетки АД и ее дальнейших изменениях были обусловлены исключительно идейно-политическими и хозяйственно-экономическими принципами.

Вместе со сменой общественного строя и распадом союзного государства была разрушена существовавшая в течение десятилетий система отношений “центр-регионы”, при всех своих издержках предотвращавшая крупные конфликты (социальные, национально-этнические, межконфессиональные и иные), а также сглаживавшая социально-экономическое неравенство регионов.

В третьем параграфе *“Логика реформирования и парад суверенитетов в постсоветской России”* нами проанализировано региональное положение в постсоветской России. 90-е годы в России были отмечены обострением появившихся еще в советское время региональных проблем: интенсивная регионализация, сепаратистские тенденции в регионах, глубокий социально-экономический кризис и существенно возросшие межрегиональные диспропорции, социальная и политическая дезинтеграция, ухудшение взаимоотношений центра и регионов, межэтнические конфликты, социальная напряженность.

На первый план вышли задачи сохранения единства и территориальной целостности, поддержания социального мира среди населения, поиска путей реформирования федеративного устройства государства, сохранения стабильных, и главное мирных, межрегиональных отношений. Решение этих задач сильно осложнялось тем, что происходило оно на фоне кризиса в экономике и тотального снижения уровня жизни населения. Децентрализация

экономики в течение постсоветского периода не создала сильных регионов, в противоположность первоначальным ожиданиям. Вместо этого возникла практически не существовавшая в СССР проблема – региональных социально-экономических диспропорций.

Актуальный для 90-х годов прошлого века процесс политической децентрализации и регионализации вошел в историю под названием “парад суверенитетов”. Наиболее яркими его иллюстрациями служили напор региональных (в первую очередь республиканских) элит и политиков на федеральный центр, объявления ими о суверенитетах, принятия своих конституций еще до того, как была принята общероссийская, содержащих при этом сильные с ней расхождения.

Несмотря на то, что регионализация 90-х почти не изменила сетку АДД страны, за видимой формальностью происходивших изменений происходила постоянная политическая борьба за власть внутри самих регионов и за расположение со стороны центра. С потребностями населения власти считались куда в меньшей степени. Хотя еще в марте 1991г. во время проведения всесоюзного референдума по вопросу о сохранении СССР население будущих российских республик Татарстана, Башкортостана и Тывы, чьи конституции впоследствии имели наибольшие расхождения с общероссийской, как, впрочем, и население всех АССР, выступило практически единым фронтом за сохранение советского государства. Но в итоге большинство все же уступило меньшинству. Схожая картина складывалась на протяжении 90-х годов. По данным социологических исследований, региональную политику государства не поддерживало до трех четвертей из числа опрошенных.

Ситуация несколько видоизменилась с приходом к власти В.В. Путина. Вопрос реформирования взаимоотношений “центр-регионы” сразу вышел на передний план. Страна была разделена на семь федеральных округов, назначены полномочные представители президента в них. Избранный Путиным курс реформ также актуализировал и национальный вопрос и, в первую

очередь, потому, что перед национальными республиками встала задача привести свое законодательство в полное соответствие с федеральным. Начали происходить и серьезные изменения АТД страны, речь идет об объединении субъектов федерации. После пяти объединений краев и областей с автономными округами число субъектов РФ сократилось с 89 до 83. В качестве мотивов объединительных процессов со стороны федерального центра уместно выделить следующие: оптимизация системы управления; ликвидация неясного правового статуса автономных округов; присоединение дотационных регионов к регионам с более высоким уровнем социально-экономического развития, а главное, удаление этнонимов из названия субъектов РФ, что представляло собой крайне важный шаг в сторону преодоления одного из главных противоречий федерации, доставшегося в наследство от СССР, – сочетания одновременно территориального и национального принципов формирования субъектов.

Третья глава “Преодоление конфликтного потенциала административно-территориального деления России” состоит из трех параграфов.

Первый параграф “Проблема соотношения территориального и национального принципов построения субъектов Российской Федерации” посвящен анализу одного из наиболее сложных вопросов межрегиональных отношений в современной России – вопросу сочетания национального и территориального принципов формирования субъектов федерации, если быть более точным, существованию “этнических регионов” (в первую очередь республик) в сетке АТД страны наравне с областями и краями. Следствием такой институционализации этнического самоуправления стало привилегированное положение территориально обособленных групп (титульных этносов) по отношению к территориально необособленным (нетитульным этносам).

Сформировавшееся АТД перекочевало из социализма в капитализм, где оно стало самосовершенствоваться, грозя потерей социально-политического единства и стабильности страны. И если раньше в качестве сдерживающей силы выступали жесткий партийно-идеологический контроль и классовые интересы, доминирующие над этнонациональными, то в условиях образовавшегося идеологического вакуума наличие национального принципа формирования субъектов наряду с территориальным стало вдвойне опасно для социально-политического единства и территориальной целостности новой России.

Несмотря на то, что доля национальных республик в населении РФ составляет приблизительно 17%, а в большинстве из них титульный этнос не является самым многочисленным, “этнические регионы” продолжают оставаться важным звеном современного АТД России. Национальный принцип формирования АТД нашей страны приводит к отсутствию практического равноправия на территории государства и дестабилизации социального положения в регионах, является одной из причин центробежных сепаратистских тенденций, неравномерности уровней социально-экономического развития субъектов РФ, ведет к этнизации региональных правительств, появлению межрегиональных и межэтнических конфликтов, рождает противоречия бюджетного федерализма и, наконец, угрожает социально-политической целостности государства. Эти и другие негативные последствия наличия “этнических регионов” в АТД Российской Федерации подробно проанализированы в данном параграфе.

Что касается этнизации власти в национальных республиках, то она, по сути, представляет собой правовую дискриминацию зачастую преобладающего в составе населения региона нетитульного русского этноса. В качестве подтверждения приведем следующую таблицу:

Таблица 2. Доля титульного этноса в составе правительства и в населении региона².

	Регион	Доля титульного этноса в правительстве	Доля титульного этноса в населении		Регион	Доля титульного этноса в правительстве	Доля титульного этноса в населении
1.	Дагестан	100%	87%	11.	Башкортостан	59%	30%
2.	Ингушетия	100%	77%	12.	Мордовия	52%	32%
3.	Чечня	100%	93%	13.	Бурятия	50%	28%
4.	Кабардино-Балкария	86%	67%	14.	Саха (Якутия)	50%	46%
5.	Татарстан	84%	53%	15.	Адыгея	47%	24%
6.	Карачаево-Черкессия	80%	50%	16.	Удмуртия	43%	29%
7.	Тыва	79%	77%	17.	Алтай	31%	31%
8.	Северная Осетия	76%	63%	18.	Хакасия	30%	12%
9.	Чувашия	74%	68%	19.	Коми	11%	25%
10.	Калмыкия	64%	53%	20.	Карелия	8%	9%
21.	Марий Эл	нет данных	43%				

В России национальный вопрос исторически и политически тесно связан с региональным. Ситуация усугубилась в связи с неустойчивым экономическим и социально-политическим положением в постсоветский период, а также сохранившемся со времен СССР сочетанием территориального и национального принципов формирования единиц административно-территориального деления. Полиэтничность является характерным признаком любого из российских регионов и всей страны в целом. Следовательно, национальный фактор должен учитываться при проведении региональных реформ. Но происходить это должно не в условиях унификации региональной политики, а при разумном сочетании централизма и децентрализации (с преобладанием первого), в условиях развития единого социокультурного пространства страны и формирования в полном объеме национально-

² Сидоренко А. Политическая власть в этнических регионах. – Федерализм и этническое разнообразие в России. М., 2010. С. 94-101.

культурной автономии, обеспеченной соответствующим федеральным законодательством. Это должно способствовать преодолению сепаратистских региональных движений, становлению стабильных политических, экономических и социокультурных связей между регионами России и, в конечном итоге, реформированию гипертрофированного АТД государства, сочетающего территориальный и национальный принцип формирования субъектов федерации.

Второй параграф носит название *“Социально-правовое положение регионов в системе административно-территориального деления современной России”*. В нем рассматриваются существующие в современной России федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы президента и постановления правительства, договоры с субъектами, оказывающие непосредственное влияние на социальное положение регионов. Данные документы зачастую не только не охватывают многих вопросов регулирования территориального развития, но и зачастую противоречат друг другу. Причин тому масса: избирательность политики центра по отношению к регионам, либеральные реформы 90-х годов, сепаратистские тенденции в регионах, асимметричность федерации (как политико-правовые, так и географические, природно-ресурсные, социально-экономические различия между регионами) и многие другие.

Асимметричность федеративных отношений не является чем-то новым для России. До революции в Российской Империи особым статусом и отношением государственного правительства пользовались Финляндия, Польша, территории Кавказа, Сибири и др. В советские годы асимметрия в федеративных отношениях выражалась в виде различия статусов союзных и автономных республик. Однако тексты конституций республик были унифицированы и фактически копировали положения союзной конституции. В России централизация власти заметно ослабела, в то время как социально-политическое неравенство среди регионов, напротив, значительно возросло, чему способствовало повышение статуса республик и “проглатывание” ими

суверенитета. Главными причинами региональных процессов суверенизации, безусловно, явились возросшая активность региональных сепаратистов (этноэлит, которым выпала возможность получить власть и огромные ресурсы) и недалекость федеральных властей в осуществлении региональной политики. Определяющую роль сыграл и этнический фактор, в независимости от его количественной составляющей в населении будущих суверенных республик.

Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а позднее даже в большей степени подписание Федеративного договора способствовали установлению асимметричности федерации и поставили национальные республики в привилегированное положение по отношению к другим субъектам федерации. Федеративный договор закрепил неравноправное положение субъектов федерации, препятствовал по существу образованию единого социально-экономического пространства. К тому же две республики, Чеченская республика и Татарстан, вообще не подписали Федеративный договор, что в дальнейшем вылилось в угрозу целостности государства. Процессы региональной суверенизации, прежде всего, введение новых республиканских конституций, повышающих уровень самостоятельности республик в составе РФ, сопровождалось ростом социально-политической напряженности в ряде краев и областей, региональные элиты которых требовали равного статуса с республиками. Не смогла в полной степени снять социальную напряженность и принятая в 1993г. Конституция, хотя в ней и содержался ряд важных положений: объем компетенции субъектов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, право субъектов (помимо республик) принимать собственные учредительные документы – уставы. Однако главным противоречием Конституции стало равноправие субъектов РФ и одновременно асимметричность федерации, предполагающая их различный конституционно-правовой статус.

Нередки были случаи несоответствия и расхождения между федеральными и региональными источниками права – конституционные

коллизии, от которых пострадали ущемленные в своих правах граждане. Так, на долю национальных республик приходилось довольно большое число нарушений прав граждан в области активного и пассивного избирательного права, прав различных этнических общностей и др., что, бесспорно, является еще одним негативным последствием существования национального принципа формирования АТД России.

Постепенное снятие напряженности в федеративных отношениях, а также ослабление сепаратистских и националистских тенденций явились позитивными последствиями начавшегося в 1994г. договорного процесса о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов. Дальнейшие шаги в сторону социально-политической стабилизации предпринимались с начала 2000-х гг. в виде приведения законодательств субъектов Федерации в соответствие с государственной Конституцией. Ситуация, при которой государственная Конституция в полной мере не действует на части территорий страны, была практически устранена.

В целом можно говорить о нормализации отношений центра и регионов, что выражается не только в принятых законодательных актах, но и на практике, хотя привязанность национального вопроса к российскому федерализму по-прежнему оказывает непосредственное влияние на проблему регионального неравенства.

Третий параграф *“Сохранение социально-политического единства страны и тенденции изменения ее территориального деления”* посвящен анализу вопросов сохранения народного единства и территориальной целостности государства, а также тенденциям изменения административно-территориального деления России.

В целом, несмотря на почти полувековую устойчивость сетки АТД России, вопрос об укрупнении регионов в последнее время поднимается все чаще; на время затухая, он вспыхивает с новой силой: анализируются результаты уже произошедших объединений, рассматривается необходимость

проведения новых. Нынешняя сетка сохранила в себе архаичность советского деления, определенный отпечаток на нее наложили “парад суверенитетов” и центробежные тенденции регионов в 90-х годах прошлого века. Россия является мировым рекордсменом не только по числу субъектов федерации, но и по количеству их правовых статусов, что является причиной возникновения организационных, политических, финансовых разногласий и отнюдь не способствует оптимизации системы управления. В параграфе рассмотрены возможные преобразования АТД, направленные на сокращение количества статусов субъектов РФ, а также теоретически возможные в средне- и долгосрочной перспективе варианты политико-территориального устройства.

В случае утверждения конкретных мер по изменению АТД страны на предварительном этапе их проведения должны приниматься меры для дальнейшей стабилизации социально-экономического положения регионов и налаживания межрегиональных интеграционных связей; должна вестись работа по информированию населения о причинах и перспективах объединительных процессов. Это позволит создать благоприятную социально-психологическую обстановку, избежать обострения и возникновения конфликтных ситуаций. Необходимо помнить, что целью любых региональных реформ, включая любые изменения границ и статусов субъектов федерации, является рост благосостояния и улучшение качества жизни населения. Таким образом, объединительные процессы стоит рассматривать, в первую очередь, через призму интересов населения регионов, включая малые народы, а также представителей малого, среднего и крупного бизнеса, от чего непосредственно зависят такие социально-экономические показатели, как уровень занятости, средний размер заработной платы и т.п.

Помимо этого необходимо разработать методологические принципы, используемые при принятии решений о целесообразности (экономической, политической, социальной) укрупнения определенных субъектов федерации: индивидуальный подход к каждому конкретному проекту укрупнения, сочетание региональных и национальных интересов, соблюдение интересов

представителей всех этносов, учет производственной специализации объединяемых регионов, оптимизаций кооперационных связей в экономической, политико-правовой, социокультурной и других сферах, сохранение единого социально-экономического пространства России.

Главное, чем необходимо руководствоваться при проведении укрупнительных реформ, – это повышение качества жизни населения, сохранение и увеличение демографического, культурно-образовательного потенциала территории, создание благоприятной среды жизнедеятельности людей, обеспечение занятости, формирование эффективной системы предоставления социальных услуг, а также решение других первоочередных задач социально-ориентированного характера.

В **Заключении** подводятся итоги проведенной работы, формулируются основные выводы и обобщения.

Отдельные положения и выводы диссертации нашли отражение в следующих **публикациях** автора:

1. Голышев М.А. Экономические аспекты региональной политики России // Национальные интересы. Приоритеты и безопасность, 2010, №4. С. 56-63.
2. Голышев М.А. Поливариантность региональной политики Российской Империи в XIX в. (На примере Финляндии и Польши) // Региональная экономика, 2010, №8. С. 78-87.
3. Голышев М.А. Методика измерения уровня регионального социально-экономического развития // Власть, 2010, №5. С. 92-95.

ГОЛЬШЕВ Максим Андреевич

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ДЕЛЕНИЯ РОССИИ**

Специальность 22.00.04 – Социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Научный руководитель:
доктор философских наук, профессор
Орлова Ирина Борисовна

Изготовление с оригинал-макета:

Гольшев Максим Андреевич

Подписано в печать 10 ноября 2010 г. Формат 60x84/16

Тираж 100 экз.