

Серия «Европейские исследования»

**Мария Ноженко
Елена Белокурова**

Северо-Запад России: регион или регионы?

НОРМА

Санкт-Петербург
2010

УДК 327.1
ББК 67.400
Н77

Издание осуществлено при финансовой поддержке Академии Финляндии и Центра изучения Германии и Европы (Университет Вилфелда – Санкт-Петербургский государственный университет).

Рецензенты:

Гельман В.Я., кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге;
Титков А.С., кандидат географических наук, доцент Государственного университета – Высшей школы экономики (Москва).

Ноженко М. В., Белокурова Е. В.

Н77 Северо-Запад России: регион или регионы? – СПб.: Норма, 2010. – 164 с.

ISBN 978-5-87857-159-3

В книге анализируются интеграционные процессы на Северо-Западе России. В работе подробно рассмотрены как предпосылки, так и проблемы превращения Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в единый макрорегион. Особое внимание уделяется становлению политических сообществ в границах субъектов Российской Федерации, входящих в СЗФО. Книга адресована студентам, преподавателям и исследователям, чьи научные интересы связаны с проблематикой интеграции, регионализации и региональной идентичности. Она также может быть полезна всем интересующимся политическими процессами на Северо-Западе России.

ББК 67.400

Художник Т. Филиппова

Содержание публикации является предметом ответственности авторов и не отражает точку зрения Академии Финляндии и Центра изучения Германии и Европы.

ISBN 978-5-87857-159-3

© Ноженко М. В., Белокурова Е. В., текст, 2010
© Филиппова Т., обложка, 2010
© Норма, оформление, 2010

Оглавление

Предисловие.....	5
Глава 1. Становление федеративных отношений в постсоветской России: структурные возможности для межрегиональной интеграции.....	12
1. 1. Первые попытки отхода от модели советского этнического федерализма	15
1. 2. Асимметрия как эхо этнического федерализма	21
1. 3. От битвы за регионы к «Конституции победителя»	30
1. 4. Улица с двусторонним движением. 371. 5. От унификации к становлению исполнителной вертикали	45
Заключительные замечания.....	56
Глава 2. Интеграционные процессы на российском Северо-Западе.....	58
2. 1. Федеральные округа: возможные перспективы рассмотрения.....	61
2. 2. Теоретические основы изучения региональных сообществ.....	64
2. 3. В поисках нового регионального сообщества.....	74
Заключительные замечания.....	86
Глава 3. Региональные политические сообщества в России.....	88
3. 1. Классификация региональных политических сообществ	93
3. 2. Региоцентричное политическое сообщество: пример Новгородской области	99
3. 3. Модульное политическое сообщество: пример Республики Карелия.....	109
3. 4. Неоднозначное политическое сообщество: пример Калининградской области.....	121
Заключительные замечания.....	135
Заключение.....	140
Приложения	145
Источники	147

От авторов

Настоящая книга посвящена анализу межрегиональной интеграции на российском Северо-Западе. В ней представлены основные результаты проекта «Преобразование Северо-Запада России как политического, экономического и социального пространства: роль трансграничного сотрудничества», осуществленного Центром европейских исследований Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЦЕИ ЕУСПб) совместно с Карельским Институтом Университета Йюенсуу и Университетом Тампере (Финляндия) в рамках программы Академии Финляндии «Russia in Flux» в 2004-2006 гг.

Помимо этого при написании книги были использованы материалы, собранные сотрудниками ЦЕИ ЕУСПб в ходе реализации двух других исследовательских проектов: пилотного проекта «Формирование Северо-Западной идентичности и политико-экономическая интеграция субъектов РФ», а также проекта «Региональная идентичность в условиях близости к ЕС (на примере Республики Карелия и Калининградской области)». Первый из этих проектов был осуществлен в рамках работы группы «Центр и региональные идентичности» международного проекта «Официальные и обыденные идентификации», реализованного в 2003 г. при поддержке Американского совета научных сообществ (ACLS) и Фонда Форда. Второй был реализован в 2004-2005 гг. на базе Балтийского МИОНа. Его финансирование осуществлялось в рамках благотворительной программы «Межрегиональные исследования в общественных науках», проводимой совместно с Министерством образования РФ, Институтом им. Кеннана (США) при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке, Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров (США).

Таким образом, фактический материал, анализ которого дается в книге, был собран в период с 2003 по 2005 гг., и подавляющее большинство представленных выводов также релевантны для этого периода. Мы сознательно не стали расширять временной интервал и дополнять свой анализ более «свежей» информацией. Это связано с тем, что многие из рассматриваемых процессов оказались приостановленными в связи с кардинальными изменениями в курсе федеративной и региональной политики, произошедшими в конце 2004 г. и позже. Тем не менее, не стоит рассматривать данную работу исключительно как историческую, описывающую лускай недалекой, но все же прошлой. Мы уверены в том, что проведенный анализ и сделанные выводы окажутся востребованными и сейчас, и в будущем, когда российские регионы вновь станут настоящими, обладающими политической автономией субъектами федерации.

Изначально книга задумывалась как сборник работ, посвященных процессу формирования региональной идентичности на российском Северо-Западе. Мы хотели брать под одной обложкой результаты исследований, проведенных в рамках разных проектов, но объединенных одним общим элементом – вопросом о формировании региональной идентичности. При этом в одном случае мы рассматривали в качестве

макрорегиона все пространство Северо-Западного федерального округа, в другом обращали особое внимание на процессы, происходящие в конкретных субъектах РФ. Однако в ходе работы над рукописью возникла потребность в некотором изменении формата подачи материала.

Во-первых, многие из рассматриваемых вопросов оказались логически и теоретически связанными между собой. В результате вместо сборника самостоятельных работ получились достаточно цельный текст, каждая глава которого послужила платформой для постановки новых исследовательских вопросов. Так, помимо анализа собственно региональных процессов для их понимания потребовался анализ становления федеративных отношений в России. Во-вторых, мы несколько изменили акценты, поставив в центр своего рассмотрения не столько процессы формирования региональной идентичности, сколько проблемы и перспективы межрегиональной интеграции. Это, в свою очередь, потребовало дальнейшего развития теоретических рамок и подробного анализа как окружных, так и региональных сообществ.

Выход в свет настоящей книги был бы невозможен без финансовой поддержки в рамках проекта «Преобразование Северо-Запада России как политического, экономического и социального пространства: роль трансграничного сотрудничества», а также того финансирования, которое получил ЦЕИ ЕУСПб для проведения полевых исследований. Однако не менее важную роль сыграли и люди. Мы глубоко признательны Наталье Яргомской, которая являлась активным участником исследовательских проектов «Формирование Северо-Западной идентичности и политико-экономическая интеграция субъектов РФ» и «Региональная идентичность в условиях близости к ЕС (на примере Республики Карелия и Калининградской области)». В результате нашей с ней совместной работы оформились теоретические рамки рассмотрения процессов формирования региональных политических сообществ, а также ключевая для книги идея выделения двух типов данных сообществ – «региоцентричного» и «модульного».

Особую благодарность мы выражаем всем нашим финским партнерам из Карельского Института Университета Йюенсуу и Университета Тампере, и особенно Хейки Ескелинену и Илкке Ликканену. Большое спасибо всем коллегам, чьи ценные замечания, комментарии и дополнения к презентациям основных результатов реализованных нами проектов оказали существенную помощь при написании данной книги. Мы также глубоко признательны Маргарите Львовне Филипповой, чье терпение и понимание позволили успешно разрешить те сложности, которые возникали в ходе подготовки рукописи. И, несомненно, мы благодарны нашим рецензентам – Алексею Титкову и Владимиру Гельману.

Мы надеемся, что каждый из читателей найдет в этой книге что-то интересное и полезное для себя, а содержащиеся в ней тезисы пробудят к жизни научную полемику и новый исследовательский интерес.

Предисловие

Проблемы политической, правовой, экономической и даже социально-культурной дезинтеграции Российской Федерации активно обсуждалась на протяжении всего постсоветского периода отечественной истории. В начале 1990-х гг. «парад суверенитетов» и слабость центральных органов управления, связанная с конфликтом между исполнительной и законодательной ветвями федеральной власти, вызывали опасения повторения в России сценария распада СССР. Формирование билатеральных связей «центр – регионы» и постоянное подчеркивание республиками в составе РФ своего особого статуса, существовавшие в нашей стране в последнее десятилетие минувшего века, также свидетельствовали о фрагментации политического пространства.

Нынешняя власть считает одной из главных своих заслуг консолидацию российского общества и предотвращение распада страны. В своем Послании Федеральному Собранию, озвученному 3 апреля 2001 г., Владимир Путин заявил: «Сегодня уже можно сказать: период “расползания” государственности позади. Дезинтеграция государства ... остановлена». Однако существующая сейчас система держится исключительно на властной исполнительной вертикали, разрушение которой грозит привести к еще большей фрагментации, чем та, которая существовала до 2000 г.

Устойчивая интеграция, согласно как политической теории, так и практике, формируется и укрепляется главным образом естественным путем, без жесткого внешнего вмешательства. Она базируется на тесной коммуникации, принимающей форму многочисленных межрегиональных и межперсональных связей, совместных проектов и созданных «снизу» ассоциациях взаимодействия. Тем не менее деятельность общих политических институтов, так же как и политика идентичности центральных акторов позволяет усилить «сверху» процесс интеграции. Поэтому важными являются и те усилия, которые предпринимаются центральными органами управления для снижения уровня дезинтеграции. Принципиальным здесь является то, что действия, предпринимаемые «сверху», должны дополнять те интеграцион-

ные тенденции, которые зародились «снизу», а не противоречить им.

Несмотря на доминирующее сейчас в обществе представление о «лихих девяностых» как времени «смуты» и «феодалной раздробленности», именно в этот период стали возникать сети кооперации, связывающие между собой российские регионы. Наиболее яркими примерами таких сетей являются ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ, возникшие в самом начале 1990-х гг. Конечно, их появление было обусловлено необходимостью выживания в условиях краха советской системы перераспределения. Руководители российских регионов поняли, что политика автаркии является губительной для них, поскольку будущи прежде частью единой экономической системы фактически ни один из субъектов РФ не представлял собой самодостаточное натуральное хозяйство. Однако возникшие под давлением обстоятельств ассоциации не только не прекратили своего существования после решения наиболее острых экономических проблем, но и стали развиваться дальше, демонстрируя свою жизнеспособность и эффективность в новых рыночных условиях.

Другим примером возникшей «снизу» кооперации являются межпарламентские ассоциации. Одной из наиболее острых проблем 1990-х гг. было отсутствие унифицированного правового пространства. Эта проблема имела две составляющие: несоответствие регионального законодательства федеральному и, как следствие, наличие большого количества разнообразных нормативных актов, регулирующих ту или иную сферу политики на региональном уровне. Так, отсутствие рамочных федеральных законов или игнорирование норм существующих правовых актов субъектами федерации привело к «разношерстности» законодательства. Каждый из региональных парламентов был вынужден самостоятельно разрабатывать законопроекты, ориентируясь исключительно на потребности своего субъекта федерации и собственный опыт законоотворчества. Однако такой опыт был невелик в условиях перехода от авторитаризма к демократии. Поэтому парламенты субъектов РФ вступали в кооперацию с целью объединения усилий и обмена опытом. Наиболее удачный законодательный акт одного региона становился образцом для других членов межпарламентской ассоциации. Несомненно, данные

инициативы не решали полностью проблемы отсутствия единого правового пространства, но они способствовали нивелированию чрезмерной фрагментации.

Возникшие сети кооперации, помимо решения актуальных проблем, существовавших в российских регионах в первое постсоветское десятилетие, играли важную роль в формировании интеграционного потенциала. Однако они не могли полностью искоренить политическую фрагментацию, ни унифицировать правовое пространство. Федеральный центр осознавал это и пытался разрешить существующие проблемы своими методами. Во-первых, центральные органы управления старались создать систему контроля над ситуацией в регионах. С этой целью был введен мораторий на прямое избрание глав административно-территориальных образований, существовавший до 1996 г. После путча августа 1991 г. для усиления присутствия федерального центра «на местах» была также введена должность полномочного представителя президента в субъектах РФ. Тем не менее, руководители некоторых республик просто не пустили президентских назначенцев в свои «вогчины». В большинстве краев и областей, где главы исполнительной власти с 1991 по 1997 гг. назначались президентом РФ, эта роль полпредов, по сути, уже исполнялась главами администраций. После отмены моратория на прямое избрание губернаторов в 1996 г. значимость полпредов существенно выросла. Однако проблема заключалась в том, что полномочные представители к тому моменту уже оказались сильно интегрированными в региональное политическое пространство и не представляли собой альтернативного центра власти. Во-вторых, центральные органы управления предпринимали попытки интегрировать пространство РФ не только «по вертикали», но и «по горизонтالي». Например, в 1995 г. Аналитическое управление при президенте РФ разработало проект создания в России федеральных округов с целью выравнивания территориальной структуры (Замятина 2001). Этот проект не был реализован в силу целого ряда причин, в том числе относительной слабости самого федерального центра и сопротивления со стороны регионов.

Кардинальные реформы в сфере федеративного устройства начались в 1999 г. и фактически завершились к началу 2005 г. Одной

из важных составляющих осуществленных изменений являлось создание системы федеральных округов и реформирование института полномочного представителя президента. Однако проведенная «сверху» реформа фактически не учитывала того интеграционного потенциала, который возник благодаря инициативам «снизу». Границы практически всех федеральных округов оказались в существенном диссонансе с ареалами действия ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ. Данный факт не был бы столь губительным для сложившихся сетей межрегиональной кооперации, если бы не правило, согласно которому ассоциации были вынуждены перестроить свои границы в соответствии с границами нарезанных федеральным центром округов.

Единственным исключением в данном случае стал российский Северо-Запад. Здесь границы округа практически полностью совпали с ареалом действия ассоциации экономического взаимодействия и полностью повторили контуры межпарламентской ассоциации. Таким образом, Северо-Запад представляет собой уникальный пример наиболее «гармоничного» федерального округа, где федеральный центр в своем стремлении к правовой унификации и политической консолидации мог опереться на уже существующий интеграционный потенциал. Однако федеральные органы управления не только не воспользовались данным ресурсом, но отчасти нарушили ту естественную коммуникацию, которая возникла в первое постсоветское десятилетие. Не принесли значительных плодов и попытки усиления уже существовавших связей посредством формирования общего информационного пространства, предпринятые первым полпредом в Северо-Западном федеральном округе Виктором Черкесовым. Пришедшие ему на смену на посту полпреда Валентина Матвиенко, а затем Илья Клебанов не стали продолжать дело своего предшественника.

Тем не менее, отсутствие истинной интеграции на российском Северо-Западе нельзя полностью вменить в вину федеральному центру. Субъекты, входящие в округ, были в разной степени готовы к интенсификации межрегиональных связей. Политические элиты некоторых из них рассматривали усиление интеграции как угрозу собственным позициям, которые они старались упрочить посредством активного конструирования региональных политических

сообществ. Поэтому потенциальная возможность превращения Северо-Запада в макрорегион с собственным сообществом окружного уровня противоречила устремлениям некоторых элит к формированию региональной идентичности в границах субъектов РФ. Очередная волна реформ, осуществленная в конце 2004 г., на первый взгляд, должна была способствовать углублению интеграционных тенденций. Изменение порядка избрания губернаторов негативно сказалось на процессе формирования политических сообществ в границах субъектов РФ. Главы исполнительной власти, не нуждающиеся более в поддержке избирателей, перестали рассматривать политику идентичности как действенный инструмент в упорочении собственных позиций. Теперь они заинтересованы, в первую очередь, в демонстрации лояльности по отношению к партии власти и федеральным структурам. Однако существующая на данный момент властная конструкция выглядит весьма уязвимой. Само понятие «исполнительная вертикаль» говорит о том, что нынешние властные элиты заинтересованы лишь в интеграции «сверху вниз», игнорируя «горизонталь». Следовательно, любое серьезное расшатывание современной конструкции неизбежно поставит на повестку дня вопрос о необходимости межрегиональной консолидации. В связи с этим содержащиеся в настоящей книге выводы об интеграционных процессах, имевших место на российском Северо-Западе до 2004 г., могут стать отправной точкой как для будущих исследований, так и для формирования политической программы действий в новых условиях.

Все содержащиеся в предисловии положения представлены в более полном виде в последующих главах. В начале книги речь идет об истории формирования федеративных отношений в постсоветской России. Обращение к этому материалу является важным для выявления как основных предпосылок, так и препятствий на пути появления устойчивой системы межрегиональных связей в России в целом, и на российском Северо-Западе в частности. Анализу того, какие шаги федеральный центр предпринимал для снижения уровня фрагментации политического и правового пространства, посвящена глава 1.

В главе 2 основное внимание уделено интеграционным процессам в границах Северо-Западного федерального округа. Здесь

основной акцент сделан на тех потенциальных возможностях для углубления межрегиональной интеграции, которые возникли с появлением системы федеральных округов. Помимо этого, на основании интервью с представителями политических, экономических и культурных элит двух субъектов федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ, дана оценка не только деятельности полпреда, но и других факторов, способствующих либо препятствующих налаживанию кооперации регионов друг с другом.

В главе 3 речь идет о том, почему одни субъекты Российской Федерации оказались готовы к интеграции в рамках Северо-Западного федерального округа, а другие сопротивлялись налаживанию более тесной кооперации. Ответ на этот вопрос заключается в разнице типов региональных политических сообществ. Первый тип, обозначенный как «модульный», позволяет субъектам РФ достаточно легко включаться в сообщество окружного уровня. Другой тип – «регионоцентричный», напротив, препятствует этому. Для понимания причин формирования того или иного типа политического сообщества были сформулированы и проверены гипотезы относительно значимости трех факторов. К ним относятся специфика регионального политического процесса и политического режима в регионе; наличие или отсутствие мощной и политически приемлемой базы для регионального мифа, а также история развития внешних связей регионов. Значимость этих факторов была протестирована на трех эмпирических примерах.

На основе проведенных исследований и анализа в заключении делаются общие выводы относительно предпосылок и факторов формирования сообществ в границах регионов. Особое внимание уделяется также перспективам дальнейших исследований межрегиональной интеграции и формирования политических сообществ в субъектах Российской Федерации, а также возможным интеграционным сценариям на российском Северо-Западе.

Глава 1

Становление федеративных отношений в постсоветской России: структурные возможности для межрегиональной интеграции

Формирование федеративных отношений в постсоветской России было обусловлено двумя основными факторами: наследием советской модели федеративного устройства и политическим развитием в процессе трансформации. К началу перестройки РСФСР лишь формально считалась федерацией. Ее территория была разделена на автономные республики, автономные области и округа, а также на края, области и города республиканского подчинения — Москву и Ленинград. Автономии были сформированы по национально-территориальному принципу, в то время как края и области являлись административно-территориальными образованиями, в которых доминировало русское население. Отличительной чертой советской системы территориального устройства был этнический федерализм¹, при котором лишь некоторые этнические общности имели право на ограниченное самоуправление в условиях авторитарной системы. Административно-территориальные единицы, напротив, управлялись из центра.

Практически все национально-территориальные образования содержали в своем названии указание на «главные» этнические группы, которые в советское время носили название «титulares национальности». Их представители не обязательно составляли подавляющее большинство населения в автономиях, однако они занимали доминирующие позиции в местных и региональных

¹ В советской федеративной системе существовало четыре различных типа «национальных территорий», имевших различный объем полномочий. Наверху иерархической лестницы располагались союзные республики, ниже стояли автономные республики, за ними следовали автономные области и на самом нижнем уровне находились автономные округа.

партийных структурах и органах управления (Hajda, Beissinget 1990: 307). Это особое положение являлось следствием советской национальной политики, подразумевавшей ранжирование всех граждан страны по этническому признаку. Такая «этническая стратификация» была официально закреплена, а сам Советский Союз был политэтническим государством не просто в этнодемографических, но и в институциональных терминах (Brubaker 1996: 23).

Автономные образования в составе РСФСР не являлись субъектами данной «федеративной» республики, а были составными частями общесоюзной этнофедеративной системы. Доказательством этому, во-первых, можно считать наличие автономных образований в составе других союзных республик, которые никогда не считались федерациями.² Во-вторых, существовало совпадение в предметах ведения автономных республик и союзных республик, в состав которых они входили. В-третьих, автономные области и автономные округа вообще не имели своих предметов ведения. Таким образом, к началу социально-экономических преобразований в СССР (перестройки) РСФСР не являлась федеративной республикой, поскольку в ней отсутствовало разделение на два уровня власти — региональный и федеральный.

Началом процесса федерализации России можно считать 1987 г., когда руководство СССР напрямую столкнулось с неэффективностью проведения государственной экономической политики в рамках командно-административной системы. Поэтому союзным центром были предприняты меры по частичной либерализации системы управления, одной из которых стало провозглашение политики «хозрасчетного социализма». Хозрасчет предполагал самофинансирование, самокупаемость и самоуправление республиканских предприятий, что требовало пересмотра полномочий центральных и республиканских органов управления. В результате не только союзные, но и автономные республики (в том числе и в составе РСФСР) получили определенный объем экономических полномочий. Таким образом, постепенно начала происходить федерализация экономической сферы.

² Например, «унитарная» Грузия имела в своем составе три автономии.

Второй причиной формирования региональной автономии стали межэтнические конфликты, самым острым из которых был армяно-азербайджанский конфликт вокруг Нагорного Карабаха³. События как в самой Нагорно-Карабахской автономной области, так и в оспаривающих данную территорию Армении и Азербайджане заставили союзный центр по-новому взглянуть на взаимоотношения между союзными республиками и автономными образованиями в их составе. Так, в конце 1980-х гг. был принят ряд партийных документов, в которых важное место занимала идея повышения политико-правового статуса автономных образований. Например, платформа КПСС «Национальная политика партии в современных условиях» предполагала расширение «прав союзных республик и автономных образований путем разграничения компетенций Союза ССР и советских республик, децентрализации, передачи на места ряда управленческих функций» (Национальная программа 1989: 1). Еще одной причиной децентрализации стала ситуация в Грузии и прибалтийских республиках. Угроза выхода из состава СССР Латвии, Литвы, Эстонии и Грузии привела к попытке реформирования всей советской федеративной системы.

Идея кардинального изменения федеративного устройства Советского Союза впервые была озвучена на I Съезде народных депутатов СССР в мае-июне 1989 г. и получила свое развитие в выступлении Михаила Горбачева на сентябрьском Пленуме ЦК КПСС. Генеральный секретарь предложил придать новый статус автономным республикам посредством преобразования некоторых из них в союзные (Аринин 1997: 9). Также признавалась необходимость перевода на самоуправление и самофинансирование не только республик, но и «краев и областей». По сути такое решение означало отход от советского этнического федерализма, поскольку и административно-территориальные образования в составе РСФСР выделялись определенными экономическими полномочиями.

³ Нагорно-Карабахская автономная область (Нагорный Карабах) являлась автономным образованием в составе Азербайджана. Однако подавляющее большинство населения данной области составляли этнические армяне (76% населения на 1979 г.). Поводом для конфликта стала попытка выхода НКАО из состава Азербайджана и включения ее в состав Армении.

Таким образом, изначальный импульс федерализации России был задан именно союзным центром, стремившимся разрешить экономические и межнациональные проблемы, актуализировавшиеся в государстве с началом перестройки. При этом внутри самой РСФСР изначально не существовало политических сил, желавших трансформировать территориальное устройство республики.

1. 1. Первые попытки отхода от модели советского этнического федерализма

Начавшаяся по инициативе общесоюзных органов управления трансформация территориального устройства СССР сказалась на ситуации внутри России. Так, наделение автономных республик особыми полномочиями и идея возможного повышения их статуса до уровня союзной республики (что фактически означало их выход из состава России и прямое вхождение в состав СССР) создали угрозу нарушения территориальной целостности РСФСР. Ситуация усугублялась также тем, что возникшие на волне перестройки демократические движения в ряде российских автономий стали приобретать ярко выраженный националистический характер. Помимо этого, разница в предоставляемых территориям полномочиях — широкий спектр политико-экономических прав для автономных республик, более скромные полномочия для автономных областей и округов, незначительные элементы самостоятельности краев и областей — являлась не просто продолжением традиции советского ранжирования субъектов, но и закладывала основы для асимметрии будущей Российской Федерации. Таким образом, проводимая союзным центром политика шла вразрез с интересами российского политического истеблишмента, поскольку вела к дестабилизации ситуации внутри России. Поэтому после выборов депутатов Верховного Совета РСФСР (весна 1990 г.) и избрания Бориса Ельцина председателем российского парламента начался конфликт между СССР и РСФСР, «олицетворявшийся в жестком противоборстве Ельцина и Горбачева» (там же: 8).

Это противостояние было вызвано не только политическими интересами Б. Ельцина и его стремлением к власти, но и во многом политико-экономической конкуренцией российской и союзного

центров власти. На первый взгляд, интересы обоих центров были аналогичны: и М. Горбачев, и Б. Ельцин стремились к сохранению территориальной целостности. Однако «удерживание» СССР в прежних границах неминуемо привело бы к нарушению границ РСФСР. В связи с этим политическое противостояние союзного и российского центров власти во многом свелось к «битве за регионы», победу в которой могла одержать только та сторона, которая предоставит больше полномочий российским автономиям.

В апреле 1990 г. были приняты два союзных закона, существенно расширивших права автономных республик в экономической и политической сферах. В законе «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» автономные республики были названы «советскими социалистическими государствами, являющимися субъектами Федерации Союза ССР» (Ст. 1). В сфере «экономического и социально-культурного строительства» они наделались теми же правами, что и союзные республики. Исключения в данном случае составляли только те права, которые «по соглашению» были отнесены к ведению союзной республики (Ст. 4). Таким образом, предполагалось, что союзные республики будут строить отношения с входящими в их состав автономными республиками на договорной основе.

Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» уравнивал в экономических правах и обязанностях автономные и союзные республики. Так, оба типа субъектов наделались одинаковыми полномочиями, в то время как автономные округа и области получали намного меньше прав и возможностей. Края и области — административно-территориальные образования — на основе данных нормативных актов не получали никаких дополнительных полномочий и продолжали оставаться подчиненными союзному и республиканским центрам власти. Таким образом, существовавшая на протяжении нескольких десятилетий советская федеративная система, с одной стороны, подверглась изменению относительно статусов субъектов, с другой стороны, осталась этнически ориентированной.

12 июня 1990 г. была принята «Декларация о государственном суверенитете РСФСР», которая провозгласила самоопределение каждого из народов республики «в избранной им национально-

государственной и национально-культурной форме» и закрепила верховенство республиканских законов над союзными. Вслед за РСФСР собственные «Декларации о суверенитете» начали принимать и автономные республики в составе России, однако эти документы автоматическим образом не влекли за собой нарушение территориальной целостности РСФСР и выход автономий из ее состава. Принятие деклараций, получившее название «парад суверенитетов», отчасти являлось следствием процессов, инициированных на союзном уровне. Однако частично оно было и следствием политики российского руководства. В августе 1990 г., во время своей поездки в Татарстан и Башкортостан, Б. Ельцин неоднократно предлагал регионам забрать себе столько суверенитета, сколько они в состоянии проглотить⁴. После этого независимость автономий, которая изначально понималась республиками «очень ограниченно и больше связывалась с внешними атрибутами государственности — национальным гербом, флагом», собственными органами власти (Косиков 1993: 176), стала восприниматься ими как самоопределение в качестве независимых, обладающих всей полнотой власти государственных образований.

В целом новая федеративная система, контуры которой начали обозначаться весной 1990 г., вызвала бурные дискуссии в российском обществе, поскольку она подрывала устойчивого этнического федерализма. Наиболее ярко диаметрально противоположные взгляды на будущее территориальное устройство проявила себя при разработке первого проекта новой российской конституции⁵.

После принятия «Декларации о государственном суверенитете РСФСР» началось становление России как государства, макросимально автономного от Советского Союза. Одним из первых шагов, предпринятых российским руководством в направлении

⁴ Поскольку Б. Ельцин несколько раз за время своей поездки озвучивал эту идею, то в научной литературе, мемуарах, материалах СМИ можно встретить различные формулировки: «берите суверенитета, сколько переварите», «берите суверенитета столько, сколько проглотите» и так далее. На «Ленте времени Татарстана» приводится следующее его высказывание: «Берите суверенитета столько, сколько вы его сможете проглотить. Не хочу встать на позицию Горбачева и быть тормозом в развитии национального самосознания каждой республики» - <http://www.tatar.museum.ru/times.asp?time=1990>.

⁵ В период с 1990 по 1993 гг. в России продолжала действовать Конституция РСФСР, принятая в 1978 г.

создания нового государственного устройства, стало учреждение Конституционной комиссии, которую на начальном этапе возглавил председатель Верховного Совета СССР Б. Ельцин⁶. На одном из первых заседаний комиссии Б. Ельцин озвучил основную цель разработки нового Основного Закона: «Подготовка и принятие новой Конституции, безусловно, является стратегической задачей по реальному созданию суверенного Российского государства» (Шаблинский 1997: 25). Для этого Конституционная комиссия должна была конституционно закрепить не только суверенитет РСФСР и уровень взаимоотношений с союзным центром, но и определить статус бывших автономий, способ формирования субъектов и решить вопрос о форме учреждения Российской Федерации. При этом следует отметить, что не существовало консенсуса относительно этих базовых положений как внутри самой комиссии, в состав которой входили люди, чьи политические и идеологические установки были порой диаметрально противоположными, так и согласия за ее пределами. Это было обусловлено тем, что в самом начале 1990-х гг. существовало несколько политических групп, каждая из которых не только стремилась получить властные полномочия, но и имела собственные представления о будущем СССР и России. Этот период характеризуется также усилением политической и идеологической поляризации российского общества.

Первый вариант Конституции был подготовлен осенью 1990 г. Этот документ был в полном смысле этого слова еще «проектом», однако в нем как в зеркале были отражены все происходящие в то время в российском обществе процессы. Одним из центральных вопросов для обсуждения в комиссии являлся вопрос будущего федеративного устройства. В октябре 1990 г. состоялся круглый стол, посвященный обсуждению этой проблемы, на котором были представлены две диаметрально противоположные точки зрения относительно способа формирования федерации. Так, одна из позиций сводилась к тому, что «суверенитет может быть присущ только государству в целом... Нужно “отпустить”

⁶ На тот момент в России еще не был введен институт президентства. По сути Россия представляла собой парламентскую республику (с оговорками на только начавшееся разрушение однопартийной системы), центральной фигурой в которой являлся председатель Верховного Совета.

те автономии, которые этого хотят, но для тех, которые войдут в федерацию, должен быть установлен приоритет российского суверенитета». Вторая точка зрения, напротив, базировалась на том, что первичным является суверенитет субъектов, поэтому делегирование власти должно происходить снизу вверх на добровольной основе (Юрьев, Ковальская 1990: 25). Одним из способов разрешения данного противоречия, с точки зрения разработчиков проекта, являлось создание наряду с национальными автономиями «русских республик», которые бы формировались «через объединение краев и областей на основе экономической достаточности и историко-географического взаимного тяготения» (там же: 26).

Эти представления нашли свое отражение в тексте первого проекта (Проект 1990: 55-120), который предполагал, что вся территория России будет разделена на республики и территориальные образования (Ст. 4.1.3). При этом разница между республиками и территориальными образованиями заключалась бы не в принципе их формирования, а в способности самостоятельно решать те политические и экономические вопросы, которые входят в компетенцию субъектов федерации. Предполагалось, что республики будут иметь свои органы законодательной и исполнительной власти (Ст. 1.9.(2)), а также собственное гражданство (Ст. 4.3.2), в то время как федеральные территории будут управляться из центра. При этом федеральная территория, по замыслу проекта, могла приобрести статус республики, если она будет в состоянии «самостоятельно выполнять функции, определенные Конституцией РФ и участвовать в содержании федеральных органов и учреждений» (Ст. 4.1.6). На одном из пленарных заседаний Конституционной комиссии Б. Ельцин прокомментировал решение о выборе именно такой формы территориального устройства следующим образом: «Для нас является непреложным принцип уравнивания прав субъектов федерации. Для тех частей федерации, которые не пожелают овладеть политико-правовым статусом республики, предусматривается возможность статуса федеральной территории, напрямую подчиненной высшим органам государственной власти РФ ... Государственный суверенитет РФ един и неделим. Это федерация, а не конфедеративное государство, не сообщество и не союз» (Стенограмма 1990: 6).

Стремясь выиграть у союзного центра «битву за автономию», российское руководство озвучило идею подписания республиканского федеративного договора, целью которого было бы разграничение полномочий между Россией и ее составными частями. С одной стороны, такой договор не противоречил, а напротив, отвечал устремлениям союзных органов власти, нормативно закрепивших переход к договорной основе отношений между союзными и автономными республиками. С другой стороны, в ходе дискуссии о федеративном договоре для России наметилась тенденция к наделению дополнительными полномочиями и административно-территориальных образований. На третьем внеочередном Съезде народных депутатов РСФСР в апреле 1991 г. было принято Постановление «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (О Федеративном договоре)». Данный нормативный акт базировался на «необходимости совершенствования статуса» как автономных образований в составе РСФСР, так и краев и областей, что свидетельствовало о начале федерализации всей территории России и отходе от принципов советского этнического федерализма. В этом документе впервые было нормативно закреплено, что «края и области Российской Федерации становятся полноправными субъектами РСФСР» (пункт 7). В нем также признавалось «право автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей» (пункт 6), которым впоследствии воспользовался ряд российских автономий.

Во второй половине 1990 — в начале 1991 г. в РСФСР временно протекали два противоположных друг другу процесса. С одной стороны, Конституционная комиссия разработала такую модель территориального устройства страны, которая подразумевала отход от этнического федерализма и уравнивала в правах национально-территориальные и административно-территориальные образования. С другой стороны, борьба с союзным руководством вынуждала Б. Ельцина идти на уступки руководству автономий. Наличие этих идущих вразрез друг другу тенденций стало причиной бесконечных изменений положений конституционных проектов, затянуло больше чем на три года процесс принятия Основного Закона и сделало реальной угрозу полной дезинтеграции России.

* * *

Таким образом, к моменту обретения Россией полной политической самостоятельности пространство страны было чрезвычайно фрагментировано. Бывшие автономии, принявшие собственные декларации о государственном суверенитете и получившие возможность диктовать свои условия федеральному центру, требовали для себя особого положения и сопротивлялись любым попыткам уравнивания их статуса с административно-территориальными образованиями. Центральные политические акторы старались снизить уровень дезинтеграции посредством разработки нового Основного Закона, предпославшего кардинальное изменение советской системы этнического федерализма. Однако в ситуации, когда «право народов на самоопределение» являлось самым веским аргументом для получения дополнительных политических прав, эти старания заведомо были обречены на провал.

1. 2. Асимметрия как эхо этнического федерализма

Одним из эффектов советской федеративной системы являлось то, что право народов на самоопределение трактовалось в период постепенного распада СССР преимущественно как право этнических групп на собственную государственность. Это существенно усиливало позиции российских республик, созданных на основании национально-территориального принципа. Особое положение республик также усилилось после августовского путча, когда центральные органы власти РСФСР были вынуждены создать дополнительные механизмы контроля над ситуацией в административно-территориальных единицах и автономиях.

На основании подписанного 22 августа 1991 г. Указа президента «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» главы исполнительной власти краев, областей, автономной области и автономных округов не избирались населением напрямую, а назначались президентом по согласованию с региональными парламентами. Также президент имел право отстранить от должности главу региональной администрации⁷. Данные положения были закреплены и в постановлении

⁷ Это положение не касалось только городов республиканского подчинения Москвы и Санкт-Петербурга, где к тому моменту уже существовали всенародно избранные главы

V Съезда народных депутатов РСФСР, установившего мораторий на избрание глав исполнительной власти в краях и областях до 1 декабря 1992 г.⁸ 31 августа было принято «Временное положение о представителе президента РСФСР в краях, областях, автономной области и автономных округах, городах Москве и Ленинграде». На основании данного нормативного акта в функции полпредов входили контроль над выполнением органами власти регионов решений федерального центра, вынесение предложений о приостановке актов органов исполнительной власти в случае их нарушения законодательства РСФСР, а также об отстранении от исполнения обязанностей должностных лиц органов исполнительной власти. Таким образом, президент России получил возможность непосредственного вмешательства в дела субъектов, сформированных на основе административно-территориального принципа, а также автономий в составе РФ. В то же время органы исполнительной власти республик формировались посредством прямых всенародных выборов без участия и особого контроля со стороны федерального центра.

Осенью 1991 г. российские органы власти, одержавшие победу над союзным центром, начали сворачивать процесс подготовки Федеративного договора. А в начале декабря была создана рабочая группа для урегулирования проблемы разграничения полномочий между центром и субъектами федерации. Теперь речь уже шла «не об учредительном характере Федеративного договора, а о выработке положений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти субъектов федерации» (Аринин 1997: 20).

К ноябрю 1991 г. был подготовлен новый вариант проекта Конституции РФ, который мало чем отличался от своего предшественника в представлениях о территориальном устройстве стра-

⁸ исполнительная власть – мэры.

⁸ Решение съезда стало результатом «драматической борьбы» между президентом и Верховным Советом России. Верховный Совет отстаивал «идею выборности региональной исполнительной власти». В то же время президентская администрация настаивала на назначении глав исполнительной власти. Это было обусловлено предположением аналитиков о том, что в случае прямых выборов «сторонники Президента могли рассчитывать на успех не более чем в 10-12 регионах и непременно должны были проиграть в 36 регионах» (Гельман 1998: 50-51).

ны (Проект 1991: 85-151). Субъектами федерации предполагалось сделать республики и земли (края, области или их объединения), имеющие равный конституционно-правовой статус (Ст. 7.(1)) и право устанавливать собственное гражданство (Ст. 19.(1)). Как и в прошлом проекте, здесь предусматривались федеральные территории, управляющиеся непосредственно органами государственной власти РФ (Ст. 76.(2)). На обсуждении данного проекта на V Съезде народных депутатов РСФСР в ноябре 1991 г. Б. Ельцин⁹ озвучил мнение разработчиков по вопросу территориального устройства России, сводящееся к тому, что Россия представляет собой конституционную, а не договорную федерацию. Основой для такого утверждения, по мнению председателя Конституционной комиссии, являлся «простой, известный всем факт, что Российское государство реально существует, а его народы реально в нем объединены» (Обсуждение 1991: 58). Также он обосновал идею равного статуса, суть которой заключалась не в «требовании унификации и единообразия», а в необходимости «равных конституционно-правовых основ для оптимального развития субъектов федерации с учетом традиций, местных условий, этнического состава и так далее». Несмотря на то что Б. Ельцин высказался категорически против «искусственного разделения России на ряд крупных субъектов и ликвидации национальных республик вообще» (там же), наиболее жаркие споры вызвал именно вопрос об административно-территориальном делении страны. При этом в подавляющем большинстве выступлений депутатов прослеживалась одна и та же тенденция: делегаты от национально-территориальных образований выступали против предложенного разработчиками способа формирования субъектов, объясняя свою позицию «игнорированием суверенных прав народов республик и национальных автономий». Напротив, депутаты от краев и областей считали, что «в новой Конституции заложено рациональное национально-государственное устройство РФ» (там же: 67-68).

В конце 1991 г. перестал существовать Советский Союз, а на его месте образовалось 15 суверенных государств, самостоятель-

⁹ В июне 1991 года Б. Ельцин одержал победу на учредительных президентских выборах. Он продолжал оставаться Председателем Конституционной Комиссии, пост его заместителя занимал Председатель Верховного Совета Р. Хасбулатов.

но решающих вопросы распределения власти, территориального устройства и отношений со своими гражданами. На исходе декабря рабочая группа, созданная в России для урегулирования полномочий между центром и субъектами, предложила подписать вместо договора соглашение по разграничению предметов ведения и полномочий. Но познавшие уже «вкус суверенитета» руководящие органы республик в составе РФ встали на защиту договора. Две из 21 республики — Татарстан и Башкортостан — решительно выступили за подписание прямого, по существу, межгосударственного договора с РФ¹⁰, и только четыре республики «согласились подписать вместо Федеративного договора Соглашение» (Аринин 1997: 20).

31 марта 1992 г. Федеративный договор все же был подписан 87 из 89 российских регионов, а его текст был целиком инкорпорирован в действующую на тот момент Конституцию 1978 г. (Чинарихина 1996: 20). Документ подписали президент РФ Б. Ельцин, председатель Верховного Совета РФ Р. Хасбулатов и руководители 86 из 88 субъектов Российской Федерации. Под договором не стояли подписи полномочных представителей только двух республик — Татарстана и Чечни. Его содержание стало своеобразным компромиссом между позицией республик, стремящихся нормативно закрепить свой особый статус, и установками общероссийских политических акторов на создание конституционной, а не договорной федерации. Суть договора заключалась не в учреждении союзного государства, а в разграничении предметов ведения и полномочий между центральными и региональными органами власти. Однако этот документ в действительности представлял собой три различных договора, первый из которых был подписан представителями «суверенных республик», второй — представителями краев, областей и городов Москва и Санкт-Петербург, и третий — представителями автономной области и автономных округов. Каждый из перечисленных документов отличался по перечню предметов ведения и полномочий, закрепленных за той или иной группой субъектов: наибольшие полномочия получили республики, в меньшем объеме — края, области и города республиканского подчинения¹⁰,

¹⁰ После принятия поправок к Конституции 9 декабря 1992 г. Москва и Санкт-Петербург получили статус городов федерального значения.

и еще меньше полномочий было закреплено за автономными образованиями. Были приняты также два протокола к Федеративному договору. Один из них являлся результатом совместного совещания полномочных представителей республик и имел своей целью обеспечить предоставление не менее 50% мест в одной из палат парламента представителям национально-территориальных образований. Второй протокол, напротив, выражал стремление к выравниванию правового статуса всех субъектов федерации и был подписан представителями административно-территориальных образований. Таким образом, в начале 1992 г. в вопросе территориального устройства России еще более усилились две взаимоиключающие тенденции: попытка закрепления особого положения национальных территорий, с одной стороны, и нивелирование политико-правовых различий всех субъектов — с другой.

Однако подписание Федеративного договора большинством субъектов, сформированных на основе национально-территориального принципа, не являлось полной гарантией целостности Российской Федерации. Это было связано с тем, что ряд республик (Якутия, Бурятия, Тува, Башкортостан, Коми, Карелия и Калмыкия) провозгласили верховенство собственных законов над Основным Законом РФ. А Конституции Башкортостана и Республики Тува предусматривали в специальных статьях возможность выхода из состава РФ¹¹. Также инкорпориование полного текста Федеративного договора в Конституцию 1978 г. и отсутствие нового Основного закона не снимали до конца проблемы статуса федерации. Поскольку подписание договора предшествовало принятию новой Конституции, то возможным оставалось рассмотрение федерации как договорной, а не конституционной.

Третий вариант Основного закона РФ, подготовленный в начале апреля 1992 г. (Проект 1992: 156–239), учитывал новые реалии и принципиально отличался от двух предыдущих в вопросе территориального устройства государства. Теперь субъектами федерации были названы республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. Проект закреплял асимметрию, заложенную в договоре, наделив

¹¹ По данным на конец 1992 - начало 1993 гг. (Косиков 1993: 173).

правом устанавливать собственное гражданство только республики (Ст. 17.(1)). Одна из статей предусматривала возможность «уступки части территории Российской Федерации иностранному государству» (Ст. 78.(2)). К этой же статье Верховный Совет внес поправку, подразумевавшую формальную возможность выхода субъекта из состава Федерации.

Тем не менее, со стороны разработчиков проекта были приняты шаги в направлении сглаживания неравенства субъектов. Так, Федеративный договор не был полностью инкорпориран в текст Конституции, что являлось принципиальным отличием от действующего на тот момент Основного Закона, и позволяло считать Россию не договорной, а конституционной федерацией. Проект закреплял верховенство федеральных законов на всей территории страны (Ст. 1.(3)). Частичное правовое выравнивание субъектов прослеживалось и в наделении краев и областей правом принимать собственные уставы. Как указывал О. Румянцев, для разработчиков проекта оставались невыбылемыми четыре принципа территориального устройства: (1) «равенство конституционно-правового статуса частей, составляющих Федерацию»; (2) «уход от этноцентрического “национально-государственного” подхода к государственности»; (3) единство не только экономического и геополитического, но и конституционно-правового прострства; (4) «сочетаемость единства и неделимости федеративного государства с максимальной самостоятельностью составляющих его субъектов» (Румянцев 1992: 7-9).

Несмотря на то что теперь субъектами федерации были признаны не только национально-территориальные, но и административно-территориальные единицы, национальная политика оставалась тесно переплетенной с политикой региональной. Одним из свидетельств этому является создание в самом конце 1991 г. Государственного комитета по делам национальностей (Госкомнаца). Одним из первых достижений новой структуры стала подготовка проекта «Концепции национальной политики РФ». При этом «основным в проекте концепции был раздел, посвященный дальнейшему развитию федерализма в России». Данный раздел предполагал «децентрализацию власти в пользу субъектов федерации», а также «расширение прав территориально-

административных образований до уровня республик». Основным объяснением такого внимания к вопросам федеративного устройства являлось то, что «децентрализация власти и наделение ею местных сообществ позволяет более чувствительно реагировать на запросы и потребности граждан, в том числе и этнокультурного характера» (Тишков 1997: 611-612).

Однако ни новый вариант Основного Закона РФ, ни проект «Концепции национальной политики» не были приняты во многом из-за бурных протестов со стороны республик. На тот момент «наиболее благоприятный период для форсирования конституционных реформ осенью-зимой 1991-1992 гг. оказался упущен. За это время изменился и источник сопротивления проекту Конституции. Противодействие консервативной части общества, которое можно было в тот период относительно легко преодолеть, сменилось сопротивлением субъектов федерации — в первую очередь, республик в составе Российской Федерации, влияние которых неуклонно усиливалось» (Бызов 1993: 173). Также одной из причин затягивания процесса принятия новой федеральной Конституции стало безразличие к нему со стороны центральных политических акторов.

К 1992 году Б. Ельцин практически перестал интересоваться работой Конституционной комиссии, став скорее формальным, чем действительным ее председателем. Как указывал секретарь комиссии И. Федосеев, «в самом начале Борис Николаевич заявил, что комиссия будет не почетной, а работающей. И действительно активно включился в работу. Но хватило его только на несколько первых заседаний» (Федосеев 1992: 8). Практически не принимал участие в работе комиссии и заместитель ее председателя Р. Хасбулатов. Таким образом, центральные политические акторы страны — президент и председатель Верховного Совета — почти не уделяли внимания разработке базовых положений государственного строительства, от которых напрямую зависело будущее страны. В тот момент парламент был занят внесением многочисленных поправок в прежний, советский Основной Закон, стараясь более расширить свои и без того большие полномочия. Как отмечал И. Шаблинский, в это время «никакая новая Конституция» не нужна была «большинству депутатского корпуса». В ее принятии

также не были заинтересованы и лидеры автономий, «которые предпочли ей перманентный торг с федеральным центром за мелкие уступки» (Шаблинский 1997: 51).

Ситуация усугублялась тем, что в России стали все более четко проявляться противоречия между исполнительной и законодательной ветвями власти на федеральном уровне. Принимаемые парламентом поправки к Конституции 1978 г. «только усиливали хаотичность в построении российской власти, вели к смещению функций отдельных ее институтов и тем самым закладывали возможность конфликта между ними» (Шевцова 1999: 42). И, поскольку «обе ветви власти структурно были нацелены на монополию» (там же: 74), началась борьба между президентом и Верховным Советом за максимально широкие полномочия. Слабостью федеральных институтов активно пользовались российские регионы, в первую очередь, республики, стремившиеся получить максимальное количество полномочий. В результате, во второй половине 1992 г. как в средствах массовой информации, так и научных изданиях появилось множество материалов, посвященных угрозе распада Российской Федерации. Тем не менее, 20 из 21¹² республики были заинтересованы не в реальном суверенитете, а в максимально выгодной для них «федеративной “сделке” по вопросам распределения средств и разделения сфер полномочий» (Солник 1995: 96).

Во многом сложившаяся тогда ситуация перекликается с идеями А. Пшеворского о том, что «региональный национализм не является причиной институционального провала в центре. Напротив, институциональный провал в центре создает условия, позволяющие региональным националистам мобилизовать свои силы» (цит. по: Росс 1999: 18). Республики стали вести «торг» с центром, ссылаясь на принятые декларации о собственном суверенитете или угрожая выходом из состава Российской Федерации и требуя дополнительных полномочий. Подобная практика использования этнического фактора как ресурса получения выгод для элиты имела место в ряде стран Восточной Европы: «угроза прекращения сотрудничества и возможное отделение и/или территориальное

¹² Здесь речь идет о всех республиках, за исключением Чечни.

слияние с соседним государством-покровителем — это особенно действенный инструмент в переговорах... Это форма шантажа» (Оффе 1992: 37).

Конфликт между ветвями власти был выгоден для республиканских лидеров, оказавшихся в ситуации *tertius caudens*¹³, поскольку и президент, и Верховный Совет стремились заручиться их поддержкой, чтобы упрочить собственные позиции¹⁴. Помимо стремления завоевать расположение республик, исполнительная законодательная ветвь власти боролась и за поддержку со стороны краев и областей. При этом Верховному Совету удалось упрочить свои позиции в административно-территориальных единицах посредством принятия закона «О краевом, областном Совете и краевой, областной администрации», который «фиксировал двойную подотчетность глав регионов» как перед президентом, так и перед региональными парламентами (Гельман 1998: 52).

Заинтересованная теперь не меньше президента в стабильности политической ситуации в краях и областях и пользующаяся поддержкой со стороны большинства региональных парламентов, исполнительная власть России приняла решение о фактическом продлении моратория на выборы глав исполнительной власти регионов. Так, несмотря на то что закон «О краевом, областном Совете...» нормативно закреплял избрание глав администраций напрямую населением регионов, пока не предполагалось проведение выборов в тех краях и областях, где губернаторы были назначены президентом с согласия региональных парламентов. Там же, где такого согласования не было, «Советы были вправе либо подтвердить» полномочия глав регионов, «либо назначить выборы» (там же: 53). В итоге выборы прошли в восьми субъектах Российской Федерации, и только в одном из них — Красноярском крае — победу одержал президентский назначенец. Но, несмотря на то что региональным политическим акторам «больше импонировала позиция Верховного Совета», они не могли однозначно отдать свои

¹³ *Tertius caudens* (лат.) - букв. «третий радующийся», третье лицо, извлекающее пользу из борьбы двух противников.

¹⁴ Подробнее об этом см: Ноженко М., Стародубцев А. (2006): Одна научная загадка или почему губернаторы согласились с Президентом, в: Федерализм и российские регионы. М., стр. 55–77.

предпочтения парламенту, поскольку «именно исполнительная власть давала им субсидии и дотации» (Шевцова 1999: 94).

* * *

Таким образом, к концу 1992 г. Россия приобрела черты асимметричной федерации. Асимметрия в пользу республик являлась своеобразным эхом советского этнического федерализма, однако оно было усилено конфликтом между ветвями власти на федеральном уровне. Подписание Федеративного договора, состоящего из трех различных документов, и его инкорпорирование в действовавшую на тот момент Конституцию, еще больше усилило дезинтеграцию. В этот период ни президент, ни Верховный Совет особенно не стремились к тому, чтобы нивелировать существовавшую фрагментацию политического пространства. Напротив, в своем стремлении одержать победу в конфликте на федеральном уровне, они способствовали все большей разобщенности и на уровне региональном.

1. 3. От битвы за регионы к «Конституции победителя»

В конце 1992 г. конфронтация между ветвями власти приобрела форму открытого конфликта, который несколько ослаб в первые два месяца 1993 г. и вновь вспыхнул в марте. Это было связано с тем, что на состоявшемся в декабре 1992 г. VII Съезде народных депутатов РФ были приняты поправки к Конституции, «наделившие законодательную власть безграничными полномочиями, даже теми, которые при любой системе власти должны быть прерогативой судебных и исполнительных органов» (Согрин 2001: 146). Данный конфликт усугублялся тем, что и президент, и Верховный Совет были избраны населением страны и в равной степени претендовали на верховную власть.

В ситуации слабости центральных органов власти национальные республики пытались всеми способами закрепить договорной принцип формирования федерации, который позволял им оставить за собой статус в полной мере суверенных государств не только правом вхождения в РФ, но и правом выхода из ее состава. При этом политические акторы этих субъектов постоянно апеллировали к праву народов на самоопределение, обостряя межэтнические отношения и вынуждая федеральный центр идти на все

большие уступки. Одним из проявлений этого стало переименование в марте 1993 г. Госкомнаца в Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей – Госкомфедерацию, который возглавил С. Шахрай¹⁵. Само сокращенное название данного комитета указывает на приоритетность проблем федеративного устройства в сфере национальных отношений на данном этапе государственного строительства. Не случайным являлся и выбор главы комитета: С. Шахрай выступал за заключение особых договоров с республиками, не подписавшими Федеративный договор, с целью разрешения существующих противоречий, считая, что «этническая модель государства, пусть и искусственно созданная, стала фактом» (Шахрай 1994: 9).

Одной из попыток разрешения конфликта между ветвями власти стало проведение общероссийского референдума по вопросам доверия как исполнительной, так и законодательной власти. Состоявшийся 25 апреля 1993 г. референдум упрочил легитимность президента и правительства, однако не разрешил существовавшего конфликта. Напротив, это противостояние перешло на уровень «войны конституций» (Бызов 1993). Сразу же после референдума Б. Ельцин обнародовал свой вариант Основного Закона, который полностью шел вразрез с версией Конституционной комиссии. По мнению И. Шаблинского, период с декабря 1992 г. до конца 1993 г. был этапом «конституционной эпопеи», когда «новая Конституция, как воздух, нужна была Президенту» (Шаблинский 1997: 51). Президентский и парламентский проекты Основного Закона принципиально различались между собой, что было обусловлено, во-первых, стремлением каждой из сторон закрепить за собой максимально широкие полномочия, нейтрализовав вторую, а во-вторых, попыткой привлечь на свою сторону политических акторов национально-территориальных образований.

Наиболее кардинальным был президентский проект. Он предполагал закрепление договорного принципа формирования федерации посредством включения полного текста Федеративного договора в текст Конституции; а также наличие мощной и многочисленной верхней палаты парламента с доминированием пред-

¹⁵ См. Приложение 1.

ставителей от национально-территориальных образований. Так, по президентскому проекту в верхней палате российского парламента должно было засесть по два представителя от каждого субъекта федерации, а также дополнительные представители от национально-территориальных образований, чтобы общее число «национальных» депутатов было не менее 50% от всего состава палаты. Кроме того, нигде в тексте проекта не было нормативного закрепления равенства всех субъектов независимо от способа их формирования. Более «мягким» выглядел вариант, предложенный Конституционной комиссией, который предполагал конституционно-договорной способ формирования федерации и фактически закреплял равенство субъектов и Верховенство федеральных законов. Этот проект наделял нижнюю палату парламента большими полномочиями, чем верхнюю.

Тем не менее, в обоих проектах содержались существенные уступки национально-территориальным образованиям, целью которых было, как уже указывалось, привлечение на свою сторону лидеров этих субъектов. Как указывал В. Шейнис, «соревнование двух проектов Конституции — “парламентского” и “президентского” — становится сегодня игрой на двух досках в поддавки с третьим партнером, причем оба игрока ведут борьбу на опережение» (Шейнис 1993: 50). Однако попытки обеих сторон не увенчались успехом. Даже наиболее приемлемый для республик президентский проект не только не позволил Б. Ельцину заручиться поддержкой их руководства, а напротив, вызвал с его стороны протест. Так, суть «экспертной оценки» Верховного Совета Башкортостана сводилась к тому, что этот проект «полностью уходит от проблемы прав народов», а его первый раздел «не только делает шаг назад относительно государственно-правового статуса республик, но и подчеркивает договорно-конституционный характер развития Российской Федерации». Также подчеркивалось, что разработчики «открыто игнорируют Декларации о государственном суверенитете республик», и это «не может быть оценено иначе как попытка заставить республики отступить назад и привести свои конституции в соответствие с будущим Основным Законом» (Эксперты 1993: 120-121). В мае 1993 г. лидеры 12 республик подписали заявление о том, что в обоих проектах Конституции «права

человека вытесняют права народов» (там же: 122). А в конце июня 1993 г. главы исполнительной и законодательной власти Татарстана отказались от дальнейшего участия в работе Конституционного совещания по причине стремления федеральных органов «умалить, дискредитировать саму идею становления качественно нового типа федеративных отношений» (Мухарямов 2000: 57).

Таким образом, битва за регионы привела к тому, что торг между федеральным центром и республиками стал угрожать существованию той шагкой федеративной системы, которая сложилась после подписания Федеративного договора. По словам заместителя ответственного секретаря Конституционной комиссии В. Шейниса, конфронтация двух конституционных проектов несла опасность для единства России. При этом «самым большим» был вопрос «о тех далеко идущих уступках, которые делает и президентская, и парламентская сторона, желая получить поддержку бывших автономий, а ныне республик в составе РФ» (Интервью 1993: 140).

Торг с федеральным центром пытались вести не только республики, но и административно-территориальные единицы. Наиболее ярким примером этому может служить предпринятая в 1993 г. попытка преобразования Свердловской области в Уральскую республику. В апреле на областной референдум был вынесен вопрос о расширении социально-экономических полномочий региона до уровня республики. 1 июля Свердловский областной совет провозгласил создание Уральской республики и начал работу над ее конституцией, которая была принята Облсоветом в конце октября. Однако субъекты, сформированные на основе административно-территориального принципа, не смогли оказать существенного давления на федеральный центр и получить дополнительные полномочия. Во многом это было связано с тем, что они «оказались неспособными ... объединиться для ведения эффективных переговоров о предоставлении краям и областям привилегий, сопоставимых с привилегиями республик» (Солник 1995: 105). Неспособность создать большую коалицию была обусловлена как многочисленностью краев и областей и разным уровнем их экономического развития, так и отсутствием общей цели, позволяющей выступить «единым фронтом». Еще одним немаловажным фактором являлось наличие рычагов давления на

регионы, которыми обладал федеральный центр. Поэтому большинство краев и областей предпочли коалиции налаживание собственных каналов взаимодействия с центральными органами власти с целью обретения, как правило, не политической, а финансовой выгоды. Напротив, достаточно автономные от центрального руководства политические акторы республик смогли объединить свои усилия, так как главными для них являлись сохранение и упрочение своего привилегированного положения. Поэтому «любое предложение, направленное на ликвидацию отличий между регионами и республиками, немедленно расценивалось каждой из республик как прямая угроза ее собственным интересам» (там же).

В середине августа 1993 г. Б. Ельцин предложил создать новый орган – Совет Федерации, в который вошли бы по два представителя от каждого из субъектов РФ. Однако это предложение не было поддержано национально-территориальными образованиями. Так, «лидеры республик не согласились на представительство субъектов федерации на равных основаниях, поскольку в этом случае области ... получили бы по сравнению с ними серьезное численное превосходство» (Моммен 2000: 71). Постоянное несогласие республик с предложениями, которые поступали от обеих ветвей федеральной власти, привело к тому, что ни президент, ни парламент оказались не в состоянии одержать победу в битве за регионы. Аппетиты республик росли пропорционально тем уступкам, которые делал федеральный центр, что еще более destabilizировало ситуацию в стране и делало властный конфликт, по сути, не разрешаемым конституционными методами. Силовое прекращение противостояния, осуществленное Б. Ельциным, сделало бессмысленным продолжение битвы за регионы. Увлечшись торгом, республика как азартные игроки упустили момент, когда выигрыш был максимальным, и, вместо того чтобы довольствоваться тем, что есть, решили продолжить игру. И как все, кто не сумел вовремя остановиться, они в результате ничего не приобрели.

После издания в сентябре 1993 г. президентом Указа «О поэтапной конституционной реформе в РФ», который «фактически вводил временное президентское правление и означал радикальную ломку всего существующего государственно-политического и конституционного строя» (Согрин 2001: 154), и октябрьского

штурм Белого дома началось существенное реформирование федеративной системы. Изначально перемены коснулись в большей степени административно-территориальных единиц и автономий. В этих субъектах федерации были распущены действовавшие на тот момент парламенты, отменена подотчетность глав администраций законодательным органам и продлен мораторий на выборы глав регионов. Также указом президента были утверждены сроки проведения учредительных выборов в новые региональные парламенты (с декабря 1993 по март 1994 г.) и Положение, устанавливающие «основные рамки деятельности представительных органов регионов» (Гельман 1998: 54–55).

Нормы, закрепленные в Указе и Положении, были обязательными только для субъектов, сформированных на основе административно-территориального принципа и автономий. Республикам же было лишь рекомендовано «осуществить реформу органов государственной власти с учетом положений настоящего Указа». Однако в принятой посредством всенародного референдума 12 декабря 1993 г. федеральной Конституции практически полностью отсутствовали какие-либо привилегии для республик. Это было связано с тем, что новый Основной Закон являлся не только «конституцией победителя» (Шевцова 1999: 151), но и попыткой президента нивелировать последствия тех своих действий, которые были направлены на завоевание лояльного отношения со стороны республиканских политических элит.

В целом Конституция, с одной стороны, не отменила полностью ни принципы советского этнического федерализма, ни принятые в первые годы постсоветского государственного строительства решения. С другой стороны, она смогла во многом изменить прежнюю ассиметричную систему федеративного устройства. Сохраненными оказались способы формирования субъектов федерации – национально-территориальной и административно-территориальной и многоуровневые государственно-территориальные образования¹⁶. Неизменным остался

¹⁶ Как уже было указано, в советской федеративной системе субъектами являлись только национально-территориальные образования: союзные и автономные республики, автономные области и автономные округа. При этом края, области и города республиканского подчинения субъектами не являлись. Однако принадлежавшие к низшему звену существо-

и состав субъектов: 21 республика (в том числе и Чечня), шесть краев, 49 областей, два города федерального значения, одна автономная область и десять автономных округов. Также своеобразным отголоском «парада суверенитетов» стало признание республик государствами в составе Российской Федерации (Ст. 5. п. 2). Несмотря на многочисленные споры вокруг договорного или конституционного статуса федерации, по Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами осуществляется не только Основным законом, но и Федеративным и другими договорами (Ст. 11. п. 3). Тем не менее, Конституция закрепила равноправие *всех* субъектов, в том числе и «во взаимоотношениях с федеральными органами власти» (Ст. 5. п. 1, 4. и Ст. 72. п. 2). Одним из проявлений этого стало равное представительство регионов в верхней палате российского парламента – Совете Федерации (Ст. 95. п. 2).

Административно-территориальные единицы и автономии получили столько же прав, что и республики. Несмотря на признание республик государствами, в Конституции прописано, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти» (Ст. 5. п. 3). Также за Конституцией и федеральными законами закреплено «верховенство на всей территории РФ» (Ст. 4. п. 2. и Ст. 76. п. 5). Текст Федеративного договора не был полностью инкорпорирован в новый Основной Закон, напротив, в нем приведены только основные, общие для всех субъектов положения трех документов договора. Это привело также и к фактической отмене протокола к договору, принятому республиками.

вавшей в то время федеративной иерархии автономные округа формально входили в состав краев и областей. Данная ситуация сохранилась и после придания российским краям и областям статуса субъектов федерации. Так, к концу 1993 г. только Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области и напрямую вошел в состав Российской Федерации. Остальные же десять автономных округов, являясь полнопровинными субъектами федерации, продолжали оставаться в составе краев и областей. Таким образом, те края и области, которые имеют в своем составе автономные округа, являются многоуровневыми государственно-территориальными образованиями. И несмотря на наличие в округах собственных региональных органов управления, на основании Постановления Конституционного суда РФ от 14.07.1997, их население «вправе ... участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти края и области».

Принятие нового Основного Закона, нормативно закрепило четкие принципы дальнейшего государственного строительства, тем не менее, не разрешило многих существовавших на тот момент проблем, в том числе и в сфере федеративной политики. Конституция не смогла положить конец требованиям расширения экономических и политических прав со стороны республик. При этом в ряде случаев требования обладали определенной долей легитимности, поскольку по результатам референдума население восьми российских республик высказалось против новой Конституции (Шевцова 1999: 153). Перечисление всех 89 субъектов федерации в первом пункте 65 статьи Основного Закона не решало проблемы нахождения в составе России Чечни и Татарстана. Как уже указывалось, две эти республики не подписали в марте 1992 г. Федеративный договор. Референдум по принятию Конституции и учредительные выборы в верхнюю и нижнюю палаты федерального парламента вообще не проводились в Чечне и фактически не состоялись в Татарстане. Несмотря на нормативное закрепление равенства всех субъектов, продленный Б. Ельциным в октябре 1993 г. мораторий на выборы глав администраций в подавляющем большинстве краев и областей сохранял существовавшую асимметрию российской федеративной системы.

* * *

Таким образом, принятие нового Основного Закона хотя и предотвратило полную дезинтеграцию страны, но не решило проблемы фрагментации политического пространства. «Конституция победителя» лишь позволила исправить те ошибки, которые были совершены федеральными органами управления в 1992-1993 гг., когда и президент, и Верховный Совет разыгрывали «региональную карту» в борьбе друг с другом. Однако она ни на шаг не продвинула Россию вперед в деле формирования благоприятных условий для межрегиональной кооперации.

1. 4. Улица с двусторонним движением

В период с 1994 по 1999 гг. федеративная политика России представляла собой своеобразную «улицу с двусторонним движе-

нием». Эта метафора В. Зорина, характеризующая оптимальный, с его точки зрения, путь приведения в соответствие регионально-го законодательства федеральному (Зорин, Аманжолова, Кулешов 1999: 336), является релевантной для описания общих тенденций указанного периода. Федеральный центр, с одной стороны, стремился реализовать на практике конституционно закрепленные нормы, а с другой — делал уступки по отношению к регионам, в первую очередь, республикам.

Эта тенденция четко прослеживается в первом Послании президента РФ Федеральному Собранию, озвученному в феврале 1994 г. Выступая перед парламентариями, Б. Ельцин заявил, что «Конституция предоставила всем регионам России широкие права», и «те региональные политики, которые все еще требуют полномочий, ломаются сквозь стену рядом с открытой дверью» (Послание 1994). Но, несмотря на то что, по словам президента, «время борьбы регионов с “центром” за свои права уходит в историю», важнейшую роль в развитии федеративных отношений должны играть двусторонние «договоры между федеральной властью и субъектами федерации о разграничении предметов ведения и полномочий» (там же). Б. Ельцин признал, что многие проблемы стали следствием «противоречивости двух изначально заложенных в основу государственного устройства РФ принципов: национально-территориального и административно-территориального». Но не смотря на то, что диаметрально противоположность способов формирования субъектов «усложняет перераспределение властных функций и полномочий между федеральными органами власти и субъектами федерации», «в нынешних условиях сохраняется историческая необходимость их сосуществования» (там же).

Одним из доказательств тезиса о «двусторонности» федеративной политики может служить практика заключения договоров между центром и регионами. Цель данных документов была та же, что и Федеративного договора — разграничение предметов ведения и полномочий. Изначально подписание двусторонних договоров должно было стать исключительной мерой только для трех субъектов РФ: Татарстана, Чечни и Калининградской области. Предполагалось, что договоры с Татарстаном и Чечней станут заменой не подписанного данными республиками Федеративно-

го договора и, таким образом, решат проблему территориальной целостности. Необходимость перераспределения полномочий в пользу Калининградской области обосновывалась специфическим географическим положением региона.

Двусторонний договор с Татарстаном был подписан в феврале 1994 г. С. Шахрай прокомментировал этот шаг со стороны Москвы следующим образом: «Предметом договора не является повышение или понижение статуса Республики Татарстан ... Все мы знаем, что за этим договором стоит согласие Республики Татарстан участвовать в выборах в Федеральный парламент» (О догворе 1994: 1). После подписания данного документа Татарстан обрел своих представителей в Совете Федерации и Государственной Думе. Договор с Чеченской Республикой подписан не был, напротив, федеральный центр в конце 1994 г. начал боевые действия на территории республики. Договор с Калининградской областью был подписан только в январе 1996 г. и стал дополнением к федеральному закону «Об особой экономической зоне в Калининградской области».

Несмотря на изначально предполагаемые ограничения в использовании договорной практики, подписание договоров стало быстро распространяться и на другие субъекты Российской Федерации, в первую очередь — на республики. Несогласные с тем, что Конституция установила общие для всех субъектов федерации предметы совместного ведения, отменив тем самым преимуществва, полученные республиками после подписания Федеративного договора, республиканские лидеры увидели в новых договорах возможность возвращения утраченных ими привилегий. В первых двусторонних договорах, заключенных в 1994-1995 гг., зачастую осуществлялось перераспределение предметов ведения РФ и предметов совместного ведения, закрепленных в Основном Законе. Поэтому данные договоры, по сути, противоречили федеральной Конституции. В связи с этим некоторые аналитики сначала негативно отреагировали на расширение договорной практики: «Федеральный центр, вместо того чтобы жестко заявить о договоре с Казанью как об исключении из правил, единичном случае, вдруг неожиданно начал предлагать всем желающим присоединиться к “новой инициативе”» (Лысенко 1995: 120). В результате

«выстроилась длинная очередь желающих вновь приобщиться к договорному процессу. Идет соревнование, кто следующим сможет получить новые уступки и льготы» (там же: 119). Поэтому рекомендации экспертов, негативно воспринявших заключение новых договоров, сводились к тому, что «пока не поздно, нужно остановиться в “договоротворчестве”, развивая и совершенствуя Российскую конституционную федерацию» (там же: 121).

Однако с 1996 г. договоры стали заключаться и с административно-территориальными образованиями, что позволило еще больше сгладить асимметрию, поскольку распространение договорной практики на области и края способствовало «преодолению раскола регионов на “национальные и русские” или “республиканские и областные”» (Чинарихина 1996: 24). Тем не менее, отличительной чертой подавляющего большинства договоров, заключенных с административно-территориальными единицами, являлось отсутствие явных противоречий с федеральной Конституцией. Данные акты не пересматривали, а конкретизировали и дополняли положения 72 статьи¹⁷ Основного Закона. В общей сложности было подписано 42 договора с 46 субъектами федерации¹⁸, в том числе и с городами федерального значения Санкт-Петербургом и Москвой (последний – сроком на 10 лет). Из этих договоров всего 10 были заключены с республиками.

Конституционно закрепленное равенство всех субъектов предполагало отсутствие различий в правах и обязанностях между национально-территориальными и административно-территориальными образованиями. Это означало, по сути, отказ от советской модели этнического федерализма. Поэтому сразу после принятия нового Основного Закона началось постепенное размежевание между национальной и региональной политикой.

В начале 1994 г. глава Министрства по делам национальностей и региональной политике С. Шахрай заявил, что «задача сегодняшней национальной политики – оторвать этническую

¹⁷ 72 статья Конституции РФ закрепляет предметы совместного ведения федерации и ее субъектов.

¹⁸ Как правило, с многоуровневыми государственно-территориальными образованиями (областями или краями, в состав которых входят автономные образования) заключался один договор, которые подписывали все составляющие их субъекты федерации.

составляющую от территориальной» (Филиппов 2000: 59). Эта же позиция «профильного» министерства была озвучена и на состоявшихся в начале февраля 1995 г. парламентских слушаниях, посвященных обсуждению «Концепции новой региональной политики». Занимавший в то время пост заместителя министра по делам национальной и региональной политики А. Котенков заметил: «Можно ли объединять региональную политику и национальную политику? Я считаю, категорически нельзя... региональная политика по тому и называется региональной, что она должна быть независима от национальной окраски» (Концепция новой региональной 1995: 50). Однако не все политические акторы поддерживали такой курс региональной политики. Так, Р. Абдулатипов направил в 1995 г. президенту Б. Ельцину «Послание о федеративной и национальной политике Российского государства», в котором он выразил свою озабоченность тем, что «в последние два года наметилась отчетливая тенденция к подмене национальной политики региональной» (Абдулатипов 1995: 20).

Таким образом, в середине 1990-х гг. в российской политике, с одной стороны, наметилась тенденция к уравниванию прав всех субъектов федерации независимо от способа их формирования. С другой стороны, эхо этнического федерализма все еще было слышно не только в высказываниях некоторых политических акторов, но и в нормативных документах. В принятой в 1996 г. Концепции государственной национальной политики Российской Федерации уделялось немало внимания проблемам федерализма. При обсуждении данного документа на парламентских слушаниях, состоявшихся 19 марта 1996 г., министр по делам национальностей и федеративным отношениям¹⁹ В. Михайлов отметил: «Один из серьезных вопросов современной национальной политики – это вопрос равноправия субъектов федерации. Но равноправие не означает равенства» (Концепция государственной национальной 1996: 11). С точки зрения министра, субъекты не равны между собой потому, что существуют два различных способа их формирования – национально-территориальный и административно-

¹⁹ См. Приложение 1.

²⁰ Выделение наше.

территориальный. Изменения во многом унаследованной с советских времен системы, по его мнению, «чреваты серьезными последствиями, и они ни в коей мере не будут способствовать национальному согласию. Они могут быть губительными для нашей России» (там же).

В 1995 году Аналитическое управление при президенте РФ разработало проект создания в России федеральных округов. Работчики данного документа стремились приблизить федеративное устройство России к некой «идеальной модели», которая разрабатывалась с учетом опыта США, поскольку «практически все задействованные в проекте сотрудники были американистами» (Замятина 2001: 76). Проект предполагал, что центры федеральных округов не будут совпадать со столицами субъектов федераций, чтобы лишить губернатора неформально привилегированного статуса (там же: 77, 81). Данное положение очень напоминает американскую систему, где столица государства формально не принадлежит ни одному из штатов.

Центры округов, согласно проекту, «должны были располагаться близ границ нескольких субъектов федерации», что «позволило бы обеспечить примерно равную» его доступность для жителей субъектов, входящих в округ (там же: 81). Однако при выборе центра учитывался «благоприятный образ города», а также выполнение им в прошлом столичных функций (там же: 76). При этом важно отметить, что главным принципом при нарезке округов являлась не опора на уже существующие сети межрегиональной кооперации в виде ассоциаций экономического взаимодействия и межпарламентских ассоциаций, а управленческая логика. Так, выделение федеральных округов производилось «с учетом примерного равного числа федеральных служащих... и стоимости федеральной собственности» (там же: 83). Данный проект не был реализован в середине 1990-х гг., поэтому интеграция «снизу» на тот момент не подверглась никакой корректировке «сверху».

В 1996 г. после победы Б. Ельцина на президентских выборах был отменен мораторий на избрание региональных руководителей исполнительной власти, и «к осени 1997 г. в России не осталось ни одного главы региона, назначенного Центром» (Гельман 1998: 65). Это позволило еще больше сгладить существовавшую

асимметрию и способствовало становлению равноправия субъектов. Всенародные выборы привели не только к обретению главами регионов демократической легитимности, но и к росту их политического влияния (там же: 66). Теперь верхняя палата федерального парламента — Совет Федерации — могла противостоять президенту и правительству в принятии нежелательных для регионов решений²¹. Прямое избрание губернаторов сказалось и на высокой степени поддержки региональных органов власти жителями регионов, о чем свидетельствуют массовые опросы населения, проведенные Фондом общественного мнения в 1997 г. На вопрос о том, «имеют ли право региональные руководители (губернаторы), избранные населением, противостоять центральной власти и вступить с ней в конфликт, если они не согласны с ее курсом», положительно ответили 69% респондентов (Петрова, Климова 1997). Все попытки ослабления влияния губернаторов, предпринятые федеральным центром, не имели значимого эффекта, и на тот момент казалось, что «эпоха “исполнительной вертикали” уже отошла в прошлое» (Гельман 1998: 66).

Появление напрямую избираемых глав исполнительной власти во всех без исключения краях и областях открыло возможность для формирования в России региональных политических сообществ в административно-территориальных образованиях. Губернаторы, заинтересованные в упрочении собственных позиций внутри регионов и в переизбрании на новый срок, начали проводить политику идентичности с целью формирования положительного образа своей администрации и ее политики в глазах жителей субъектов федерации. Некоторые главы администраций достигли определенных успехов в деле конструирования региональных политических сообществ, другие, напротив, не смогли сформулировать четкой и привлекательной региональной идеи. Очень неравномерный про-

²¹ По Конституции в Совет Федерации «входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (Ст. 95. п. 2). Эта формула не была использована на первых учредительных выборах в верхнюю палату российского парламента, так как они состоялись одновременно с референдумом по принятию Конституции. В 1995 г. посредством принятия закона «О порядке формирования Совета Федерации» был установлен порядок формирования депутатского корпуса верхней палаты: в Совет Федерации стали входить по должности главы законодательных и исполнительных региональных органов власти.

цесс формирования региональных политических сообществ в постсоветской России, тем не менее, был воспринят рядом аналитиков как угроза еще большей дезинтеграции страны, о чем более подробно пойдет речь в третьей главе. Помимо этого прямое избрание глав субъектов РФ способствовало формированию различных политических режимов. Однако действенной причиной фрагментации политического пространства России на тот момент являлись не региональные политики идентичности и различия региональных политических режимов, а продолжавшая сохраняться асимметрия.

Усиление административно-территориальных единиц в очередной раз вызвало недовольство со стороны республик. На состоявшемся в феврале 1998 г. парламентских слушаниях «Республики в составе РФ: правовой статус и перспективы развития» одной из центральных тем для обсуждения стало равенство субъектов. В целом, мнения участников слушаний отражали картину существовавшего на тот момент противостояния между республиками и административно-территориальными образованиями. Так, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей Р. Султанов «выступил против “искусственного выравнивания” правового статуса всех частей федерации, отстаивая особые права республик как национально-территориальных образований» (Зорин, Аманжолова, Кулешов 1999: 333). А председатель Конституционного суда Башкортостана заявил, что «теория равенства статусов субъектов федерации объективно направлена против республик». Напротив, представители краев и областей поддерживали идею «укрепления федерации путем уравнивания прав субъектов» и «протестовали против того варианта асимметрии, который оборачивался неравенством в экономическом и финансовом отношениях» (там же: 335).

Острую дискуссию на данных слушаниях вызвал и вопрос о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным. Представители республик настаивали на том, что несоответствие республиканских основных законов федеральной Конституции абсолютно оправдано. С их точки зрения, законодательные акты этих субъектов РФ позволяют исправить «несовершенство Российской Конституции», и поэтому «конституционное многообразие» только обогащает российскую государственность

(там же: 333-334). Своеобразную легитимность такой позиции придавало то, что в ряде случаев республиканские основные законы были приняты до федеральной Конституции. Поэтому даже те участники слушаний, которые считали, что несоответствие законодательства нарушает функционирование всего государства, не верили в способность федерального центра заставить республики внести изменения в свои Конституции. Выходом из данной ситуации им представлялось достижение договоренностей, на основании которых изменения вносятся как в федеральную Конституцию, так и в республиканские основные законы. Эта идея компромисса содержалась в уже упоминавшемся высказывании председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей В. Зорина: «приведение местного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации — это улица с двусторонним движением» (там же: 336).

* * *

Таким образом, к началу 1999 г. территориальное пространство России оставалось сильно фрагментированным. Основной причиной этого являлось не формирование региональных политических сообществ и различных политических режимов в субъектах РФ, а нежелание республик иметь равный статус с административно-территориальными образованиями. Федеральный центр в своих взаимоотношениях с субъектами РФ преимущественно использовал практику установления билатеральных связей, одним из действенных механизмов которой являлись двусторонние договоры. Попытка задать «сверху» логику межрегиональной интеграции посредством введения системы федеральных округов также не увенчалась успехом.

1.5. От унификации к становлению исполнительной вертикали

Начиная с 1999 г. в курсе региональной политики наметилась тенденция к установлению единых правил взаимодействия между федерацией и ее субъектами. Проводимая унификация заключалась в отказе как от признания за республиками права на особые привилегии, так и от «персонификации» отношений «центр — регион». Если раньше ряду субъектов РФ удалось установить особые

отношения с федеральной властью посредством формальных договоров, пересматривающих статьи Конституции, и неформальных договоренностей, то теперь центр избрал стратегию равноудаленности от всех регионов. В этот же период была предпринята очередная попытка силового решения «проблемы территориальной целостности» страны — начало второй чеченской кампании.

В июне 1999 г. был принят закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ». Данный нормативный акт закрепил равноправие всех субъектов во взаимоотношении с федеральным центром при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе и при подготовке и заключении договоров (Ст. 5). Закон также запретил «передавать, исключать или иным образом перераспределять» установленные Конституцией предметы ведения федерального центра и предметы совместного ведения (Ст. 3. п. 1). В связи с этим заключенные в период с 1994 по 1998 гг. двусторонние договоры подлежали в течение трех лет с момента принятия закона приведению в соответствие с конституционными нормами (Ст. 32. п. 2). По сути это означало, что в июне 2002 г. переставали действовать все привилегии, полученные некоторыми субъектами в результате реализации договорной практики.

В 1999 г. был принят и закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он нормативно закреплял всенародное избрание глав регионов²², унифицировал систему органов власти, а также установил ответственность обеих ветвей региональной власти за игнорирование решений суда о противоречии принятым ими нормативных актов

²² До принятия этого закона в ряде республик главы исполнительной власти избирались не напрямую населением, а специально созываемым собранием избирателей. После вступления в силу этого закона только в Дагестане в силу этнического многообразия республики долгое время сохранялся непрямой порядок избрания главы региона. Главой республики являлся председатель Государственного Совета — коллегияльного органа из представителей 14 коренных национальностей, избираемого Конституционным Собранием региона. Однако в 2003 г. был принят новый Основной Закон республики, который ввел пост президента Дагестана. Первые выборы президента по новой Конституции состоялись в 2006 г. после прекращения полномочий Государственного Совета, избранного до принятия Основного Закона.

федеральному законодательству. В этой первой версии закона²³ глава региона мог распустить парламент в случае, если последний в течение шести месяцев не устранил установленные судом противоречия, содержащиеся в принятых законах. В свою очередь, парламент мог отрешить от должности главу региона, если тот не устранил в течение месяца противоречия, обнаруженные в изданных им нормативных актах.

Эти меры, с одной стороны, свидетельствовали о стремлении федерального центра унифицировать правовое пространство на всей территории России. С другой стороны, предоставление субъектам федерации права самостоятельно контролировать исполнение решений суда являлось малоэффективным, так как обе ветви региональной власти были заинтересованы в сохранении и получении дополнительных привилегий, в том числе и посредством нарушения федерального законодательства.

Кардинальные изменения в курсе региональной политики произошли в 2000 г., после прихода к власти В. Путина. Основной целью начатых преобразований являлось создание единого правового пространства, сводящегося к приведению регионально-го законодательства в соответствие с федеральным. Если еще за два года до этого наиболее приемлемым виделось двустороннее изменение нормативных актов, то теперь федеральный центр стал настаивать на изменении исключительно регионального законодательства. С этой целью в мае 2000 г. был реорганизован институт полномочного представителя президента. Количество полпредов сократилось до семи человек, представляющих интересы главы государства не в регионах, а в специально образованных федеральных округах. В округа вошли все без исключения субъекты Российской Федерации, что позволило усилить федеральное влияние в республиках. Деятельность полпредов в соответствии с нормативными документами можно условно разделить на три составляющих: (1) приведение регионального законодательства в соответствие федеральному; (2) координация деятельности федеральных служб; (3) контроль за исполнением органами власти субъектов решений федерального центра.

²³ В период с 2001 по 2004 гг. в данный закон вносились существенные поправки, о самых важных из них речь пойдет далее.

Первая задача, поставленная перед полпредами, судя по оценкам президента, успешно реализовывалась уже с первых месяцев работы реорганизованного института. В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию в апреле 2001 г. В. Путин отметил, что «более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых субъектами федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, четыре пятых из них — приведены в соответствие». Особых сложностей у полпредов не возникло и с координацией деятельности федеральных служб, находящихся в подчинении президента и федеральных министерств. Наиболее проблематичным оказалось осуществление контроля за исполнением решений федерального центра, поскольку изначально это вызвало недовольство региональных элит, рассматривающих данную сферу деятельности полпредов как ущемление прав субъектов.

Тем не менее, федеральные органы власти пытались всеми способами вынудить регионы исполнять принимаемые в центре решения. С этой целью в июле 2000 г. был принят закон, вносящий поправки в уставовленный за год до этого порядок организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ²⁴. Эти поправки усиливали ответственность региональных парламентов и руководителей администраций за принятие законодательных актов, противоречащих федеральному законодательству. Были предусмотрены процедуры роспуска региональных парламентов и отращения от должности главы региона в случае игнорирования ими предупреждений президента о несоответствии принятых ими нормативных актов федеральному законодательству. Теперь в случае неисполнения исполнительными или законодательными органами субъектов решений суда президент должен был вынести им предупреждение. В случае игнорирования ими вынесенного предупреждения Государственная Дума могла распустить региональный парламент, а президент определить от должности главу региона. Введение таких жестких санкций способствовало унификации правового пространства, хотя в пе-

²⁴ Закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”».

риод с 2000 по 2004 г. ни один из региональных парламентов распущен не был, и ни один глава региона не был отрешен от своей должности. Принятые поправки предоставляли возможность для формирования в России как исполнительной (президент — главы регионов), так и законодательной (Государственная Дума — региональные парламенты) властных вертикалей. То, что, казалось, навсегда ушло в прошлое в 1996–1997 гг., начало выстраиваться заново.

Федеральный центр обезопасил себя от возможных попыток со стороны регионов препятствовать принятию невыгодных для них решений. С этой целью был принят новый закон «О порядке формирования Совета Федерации», по которому депутатами верхней палаты становились избираемые парламентами и назначаемые главами администраций представители²⁵. Таким образом, руководители исполнительных и законодательных органов власти, являющиеся ключевыми политическими акторами регионов, оказались отстраненными от процесса принятия важных решений на федеральном уровне. На их место пришли не просто более слабые политические фигуры, а, зачастую, и люди, «далеко не всегда связанные с тем регионом, который представляют в Центре» (Усягин 2005: 96). Одним из ярких примеров явной слабости реформированного Совета Федерации в деле отстаивания региональных интересов является история принятия закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ», открывшего путь к укрупнению российских регионов.

В законе прописана процедура объединения двух и более граничащих между собой субъектов в один новый субъект. При этом образование нового субъекта «может повлечь за собой прекращение существования субъектов РФ, территории которых подлежат объединению» (Ст. 5. п. 2). Этот закон, предполагающий вместе с сокращением числа регионов и сокращение числа региональных

²⁵ Несмотря на то что на принятие закона ушло немногим более двух месяцев (был принят в первом чтении Государственной Думой 31 мая, подписан президентом 5 августа), данный нормативный акт вызвал активное сопротивление со стороны членов Совета Федерации. Однако в конечном итоге, после согласительных процедур, он все же был одобрен верхней палатой федерального парламента. Губернатор Новгородской области М. Прусак прокомментировал это событие следующим образом: «Мы проиграли, и теперь надо красиво и достойно уйти» (Совет Федерации теряет все 2000: 12).

органов управления, был отклонен Советом Федерации в июле 2001 г. Однако, после того как место губернаторов заняли более склонные к компромиссам с центром представители регионов, данный нормативный акт был одобрен сенаторами. В 2001 г. также формально была завершена вторая чеченская кампания и проведены выборы президента Чеченской Республики как субъекта РФ.

Параллельно с изменениями в сфере федеративного строительства стали происходить и существенные перемены в области национальной политики²⁶. Как и в предыдущее десятилетие, за реализацию федеративной и национальной политик отвечало одно министерство — Минфедерация²⁷. Однако если раньше считалось, что территориальное устройство должно отвечать интересам этнических групп, то теперь, напротив, национальная политика стала рассматриваться как производная от регионального развития. По мнению тогдашних руководителей Минфедерации и Комитета по делам национальностей Госдумы, «именно через экономикую нужно решать национальные вопросы», поскольку «только от бедности начинают отгораживаться алфавитными, языковыми, национальными и иными барьерами» (Блохин 2000: 3). С их точки зрения, «национальная политика — это, прежде всего, пропорциональное развитие регионов страны, подтягивание всех территорий до среднего уровня жителей Москвы и Петербурга» (там же).

Экономическая логика была определяющей и во взглядах на межрегиональную интеграцию. В начале 2001 г. глава Минфедерации А. Блохин опубликовал статью, в которой целый раздел был посвящен данной теме (Блохин 2001). В ней он указывал, что без «укрепления связанности экономического пространства» общая экономическая ситуация будет оставаться сложной. Выходом из сложившейся ситуации, по мнению министра, должен был стать «поиск новых источников финансирования федеральных и межрегиональных интеграционных программ и проектов» (там же). Он подчеркнул, что особую роль «в развитии интеграционных

²⁶ Во многом эти изменения явились следствием смены состава политических акторов, курирующих вопросы национальных отношений в органах исполнительной и законодательной власти. Смена состава произошла в результате выборов в Государственную Думу 1999 г. и перестановок в правительстве, после того как В. Путин стал исполняющим обязанности президента.

²⁷ См. Приложение 1.

процессов» играют ассоциации экономического взаимодействия, ставшие «катализаторами образования новых структур, реализующих механизмы интеграции». Признавая заслуги ассоциаций и подчеркивая их природу как возникших «снизу» инициатив, А. Блохин, тем не менее, очень четко обозначил новое видение данных структур федеральным центром. Он указал, что «в перспективе межрегиональные ассоциации должны стать проводниками федеральной региональной политики». Примечательно также, что в разделе статьи, посвященном интеграции регионов, глава Минфедерации затронул и тему международных связей субъектов РФ. Он констатировал конец тем временам, «когда при установлении связей с иностранными партнерами регионы стремились действовать напрямую, минуя центральные органы власти, не учитывая интересы соседей» (там же). Основным аргументом в пользу нового взгляда федерального центра и на ассоциации экономического взаимодействия, и на международные связи регионов являлся тезис о том, что «межрегиональная интеграция должна носить системный характер» (там же).

В результате, не только национальная, но и региональная политика стала сводиться к экономическому развитию регионов, что нашло свое отражение в структурном изменении федерального правительства. В октябре 2001 было расформировано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики, а его функции были переданы другим министерствам: Министерству иностранных дел, Министерству экономического развития и Министерству внутренних дел. Официальным обособлением такого решения являлась низкая эффективность Минфедерации. Упразднение министерства вызвало бурное обсуждение на прошедшем в конце ноября 2001 г. Гражданском форуме — встрече более пяти тысяч представителей общественных организаций России с президентом и членами правительства. Однако основным вопросом дискуссии стали не федеративные отношения, а национальная политика. В одном из итоговых выступлений участников дискуссий о национальной политике РФ прозвучало, что «многие представители народов России, да и некоторые чиновники, ликвидацию Минфедерации восприняли как ликвидацию национальной политики, а в дальнейшем и ассимиляцию народов»

(Смирнова 2001). Поэтому в декабре 2001 г. был введен пост министра без портфеля по национальной политике, в сферу деятельности которого вошли вопросы регулирования межэтнических отношений. Ликвидация Минфедерации и создание в системе органов исполнительной власти поста слабого министра по национальной политике, лишённого министерства, свидетельствовали и об отказе от дальнейшего сохранения элементов этнического федерализма.

В 2003 г. был начат процесс сокращения числа многоуровневых государственно-территориальных образований, декларированной целью которого является экономическое выравнивание регионов. Пионерами в области реализации закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ» стали Пермская область и входящий в ее состав Коми-Пермяцкий автономный округ. На основании прошедшего в декабре 2003 г. референдума и принятия в марте 2004 г. конституционного закона «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» в конце 2005 г. на карте России появился Пермский край. Обоснованием для объединения послужило «ускорение социально-экономического развития» данных регионов, а также «повышение уровня жизни населения» (Ст. 1. п. 2). Несмотря на то что и область, и округ «прекращают свое существование в качестве субъектов» (Ст. 4. п. 1), по сути, произошло упразднение автономии, ставшей вместо субъекта федерации «административно-территориальной единицей края с единой территорией и особым статусом» (Ст. 4. п. 2).

В апреле 2005 г. состоялся референдум по объединению Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов. Обоснованием для объединения, как и в случае образования Пермского края, являлась экономическая целесообразность: «Красноярский край – регион-донор, а Эвенкия и Таймыр на 90 процентов финансируются из федерального центра» (60 вместо 89). Осенью этого же года состоялся референдум по объединению Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край. С 1 января 2008 г. с карты Российской Федерации исчез Усть-Ордынский Бураятский автономный округ, ставший частью Иркутской области. А несколькими месяцами позже Читинская

область и Агинский Бурятский автономный округ объединились в Забайкальский край. В целом, к концу 2009 г. количество субъектов РФ сократилось с 89 до 83, и в составе федерации вместо десяти осталось только четыре автономных округа: Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий.

Объединение субъектов РФ приводит к сокращению числа не просто многоуровневых государственно-территориальных образований, но и национальных автономий в составе Российской Федерации. При этом такого рода укрупнение регионов вряд ли будет способствовать созданию экономически сильных субъектов. Как указывал Е. Бухвальд, «задачи экономической ... самодостаточности субъектов федерации решаются не мерами механического объединения регионов, а ... успехами в области экономического объема, охватывающего все региональные звенья российской экономики» (Бухвальд 2004: 147).

Последние радикальные изменения в области федеративного строительства произошли осенью 2004 г. Идея очередного переустройства была озвучена В. Путиным на расширенном заседании правительства, состоявшемся 13 сентября, на котором помимо членов кабинета присутствовали и главы всех субъектов Российской Федерации. Формальным поводом для выступления президента стала борьба с терроризмом, которая приобрела особую актуальность после трагических событий в Беслане. Однако, как следовало из текста выступления, борьба с терроризмом требовала не просто усиления мер безопасности, а существенной перестройки государственной власти. По мнению В. Путина, «главным условием победы над террором» являлось «единство страны», сводящееся к «единству системы исполнительной власти». С точки зрения президента, «органы исполнительной власти в центре и в субъектах федерации» должны были стать единой системой власти и «работать как целостный соподчиненный единый организм». Для достижения данной цели президент считал необходимым «совместное участие федерации и ее субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России».

Озвученные В. Путиным идеи были нормативно закреплены в очередных поправках к закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятых в декабре 2004 г. Данные поправки, во-первых, отменили прямое избрание глав регионов. Губернаторский состав стал формироваться легислатурами субъектов из кандидатур, рекомендованных президентом и его полномочными представителями в федеральных округах. За главой государства также было закреплено право снятия с должности «провинившихся» губернаторов. Во-вторых, фактически была установлена монополия исполнительной власти. Президент получил возможность роспуска региональных парламентов в случае отклонения ими дважды (по его усмотрению) или трижды (в обязательном порядке) кандидатуры на пост главы субъекта федерации. Теперь именно президент, а не Государственная Дума, мог распустить тот или иной региональный парламент в случае игнорирования им предупреждений о несоответствии законодательных актов. Новый порядок избрания губернаторов еще больше ослабил верхнюю палату федерального парламента – Совет Федерации, поскольку центр получил возможность дополнительного контроля над обеими ветвями власти в регионах.

На смену двух властных вертикалей пришла одна исполнительная вертикаль, что явилось существенным нарушением не только принципов федерализма, но и демократического принципа разделения властей. Стараясь выгладеть менее авторитарным, федеральный центр принял в конце 2004 г. закон «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ...». Однако содержание данного нормативного акта мало соответствовало его названию: все расширение полномочий российских регионов свелось к выполнению ими ряда задач, которые определил и исполнение которых контролировал федеральный центр. При этом задачи были не выгодны, а скорее, обременительны для регионов, поскольку сводились к предоставлению мер социальной поддержки ветеранов и инвалидов, тушению лесных пожаров, защите лесов от вредных насекомых и так далее. Все эти «полномочия» должны осуществляться субъектами за счет средств, предоставляемых центром в виде субвенций, то есть полностью контролируемых финансовых

потоков. Таким образом, регионы не получили дополнительной самостоятельности, напротив, они в еще большей степени стали исполнителями воли федеральных органов власти.

Осенью 2004 г. в системе российских органов исполнительной власти также была восстановлена структура, отвечающая за вопросы территориального устройства, с символическим названием – Министерство регионального развития²⁸. Главной его задачей является не развитие федеративных отношений, а налаживание эффективного территориального планирования посредством разработки стратегий социально-экономического развития. Так, в 2005-2006 гг. Минрегионразвития активно участвовало в разработке двух документов – проекта федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и проекта Концепции стратегии социально-экономического развития регионов. Закон был призван сформировать рамочные принципы формирования и претворения в жизнь курса региональной политики. Концепция должна была кардинальным образом изменить систему регионального развития, а именно – осуществить переход от политики социально-экономического выравнивания к «поляризованному развитию»²⁹. Однако ни один из данных проектов так и приобрел статус действующего нормативного документа.

В последующие годы не произошло никаких существенных изменений в сфере региональной политики. Пожалуй, лишь одна корректировка сложившейся к началу 2005 г. системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами заслуживает внимания. В апреле 2009 г. президент Дмитрий Медведев своим указом утвердил Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Согласно данному Положению, политическая партия, получившая наибольшее количество мест в региональном парламенте, становится основным актором, вносящим предложение о кандидатурах на пост главы исполнительной

²⁸ См. Приложение 1.

²⁹ Подробнее об этом см: Стародубцев А. (2007): Справка на лидеров. Новая региональная политика России - <http://www.polit.ru/analytcs/2007/05/24/regiony.html>.

власти субъекта РФ. В условиях полного доминирования одной партии власти данное нововведение практически не оставило возможности для формирования в российских регионах нескольких центров власти, а следовательно, и для разнообразия региональных политических режимов. Оно также еще больше нивелировало значимость политики идентичности, обычно служившей укреплению позиций региональных политических акторов среди населения. Теперь прочность положения губернатора напрямую зависит от его преданности «Единой России», а не от поддержки жителей региона, разделяющих региональную идею.

Заключительные замечания

На протяжении 1990–2000-х гг. федеральный центр в отношениях с регионами в основном был занят выполнением задач обретения собственной значимости и получения контроля над политическим процессом в регионах. При этом цели построения федеративного государства и отношений между центром и регионами превалировали над процессами выстраивания горизонтальных отношений между регионами. Активно выстраивая вертикальную интеграцию, федеральный центр не задавал никаких особых рамок для межрегиональной интеграции. Как будет показано в следующей главе, он лишь поддерживал инициативы, возникающие «снизу», создав правовые механизмы для деятельности ассоциаций экономического взаимодействия. Немногочисленные попытки центральных органов управления навязать субъектам федерации свою логику кооперации заканчивались провалом. В своих отношениях с регионами федеральный центр преимущественно использовал систему билатеральных связей, договариваясь с каждым из субъектов отдельно относительно разграничения предметов ведения и полномочий.

Кардинальные изменения в тактике центральных органов управления произошли с 1999 по 2004 гг. При этом реформы имели как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, произошла унификация правового пространства, положившая конец несоответствию регионального законодательства федеральному. Создание федеральных округов существенно ослабило билатеральные связи между центром и субъектами федерации,

заложив тем самым основы для дальнейшего развития горизонтальной политической интеграции.

С другой стороны, осуществленное «сверху» формирование рамок для межрегиональной интеграции, во-первых, препятствовало появлению новых интеграционных инициатив «снизу». Во-вторых, несоответствие границ округов ареалам деятельности существовавших ранее и доказавших свою эффективность ассоциаций межрегионального взаимодействия, не способствовало, а напротив, препятствовало его углублению. В-третьих, стремление федерального центра к приданию этой интеграции «системного характера» способствовало изменению самой сути возникших ранее ее форм. Созданные «снизу» структуры теперь стали проводниками идей центральных органов управления, а не выразителем интересов самих регионов. О том, как изменения в сфере федеративной политики сказались на межрегиональной интеграции на российском Северо-Западе, речь пойдет в следующей главе.

Глава 2

Интеграционные процессы на российском Северо-Западе¹

Как уже было отмечено, на протяжении первого постсоветского десятилетия происходило обособление российских регионов друг от друга и выстраивание билатеральных отношений с федеральным центром. Горизонтальные связи в Российской Федерации хотя и существовали, но были малоэффективными, поскольку каждый из субъектов стремился самостоятельно решать свои проблемы, напрямую договариваясь с Москвой. Губернатор Ленинградской области В. Сердюков отмечал: «Я не буду называть губернаторов, которые проводят в Москве каждый месяц по двадцать дней и решают одну задачу: как можно больше выбить трансфертов, как можно больше взять денег. Просто скажу, что их большинство в нашем губернаторском корпусе» (Вершки 2002: 94). Конечно, происходило и объединение усилий субъектов РФ при решении экономических и даже политических проблем. Однако причиной для подобного рода объединения нередко являлось лишь стремление субъектов федерации «надавить на “центр” и заставить поделиться частью власти или сделать какие-то уступки регионам» (Чернышев 1999: 143).

Разрушение плановой экономики серьезно ударило по экономической ситуации в российских регионах. С целью сохранения существовавших связей и налаживания новых контактов начиная с 1990 г. субъекты РФ стали подписывать соглашения

¹ В основу настоящей главы легли результаты пилотного исследовательского проекта в рамках работы группы «Центр и региональные идентичности» международного проекта «Официальные и обывательские идентификации», реализованного в 2003 г. при поддержке Американского совета научных сообществ (ACLS) и Фонда Форда. Проект был осуществлен сотрудниками Центра европейских исследований ЕУСПб: Е. Белокуровой, М. Ноженко и Н. Яргомской. По результатам проекта была опубликована статья: Ноженко М., Яргомская Н. (2005): В поисках нового регионального сообщества: возможная перспектива расселения федеральных округов, в: Политическая наука № 3. М., стр. 119–141.

об экономическом сотрудничестве, положившие начало формированию ассоциаций экономического взаимодействия. В конце 1991 г. инициатива регионов обрела поддержку центральных органов управления. Президент Б. Ельцин своим указом² постановил «поддерживать инициативу территорий и создавать необходимые условия по формированию и развитию региональных ассоциаций экономического взаимодействия». Делалось это с целями «отработки новых методов управления народным хозяйством в условиях децентрализованной экономики и рыночных отношений» и «выработки процедуры принятия совместных решений по вопросам развития» российских регионов.

Созданные структуры способствовали межрегиональной экономической интеграции не только в период кардинальных рыночных реформ, но и в дальнейшем. К началу 1999 г. все субъекты РФ (за исключением Чечни) вошли в состав восьми ассоциаций экономического взаимодействия. Территории их действия во многом совпадали с экономическим районированием советского периода, однако ряд регионов являлись одновременно членами нескольких ассоциаций.

Несмотря на то что взаимодействие, осуществляемое в рамках данных ассоциаций, позволяло регионам решать свои экономические проблемы, сами ассоциации не стали отдельным актором, аккумулирующим усилия субъектов в диалоге с федеральным центром. Во многом это было обусловлено тем, что «способность таких ассоциаций вести переговоры коллективно, выступать в отношениях с Москвой с единых позиций в большинстве случаев подрывалась ... расхождениями их экономических интересов и соперничеством». А выгоды билатеральных договоренностей регионов с федеральным центром перекрывали потенциальные бенефиции от коллективных действий (Моммен 2000: 72). По мнению других экспертов, создание ассоциаций экономического взаимодействия, напротив, было обусловлено стремлением регионов совместно защищать свои социально-экономические интересы от непродуктивных действий федерального центра (Лесников 1997).

² Указ № 194 от 11.11.91 «Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев и областей в осуществлении радикальной экономической реформы».

В ноябре 1999 г. был принят специальный закон, закрепивший общие принципы организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия и унифицировавший тем самым правила функционирования данных структур. Следующим шагом корректировки из центра возникшей «снизу» и доказавшей свою жизнеспособность региональной инициативы стало приведение в соответствие границ ассоциаций с созданными федеральными округами. Границы округов оказались в определенном диссонансе с географическим ареалом восьми межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, поэтому, по мнению некоторых аналитиков, «последние в большинстве округов оказались "персонами поп грата"» (Лысенко 2002: 168). Количество ассоциаций сократилось до семи, а их членами могли стать только регионы, входящие в соответствующий федеральный округ. Невозможным оказалось и одновременное членство региона в нескольких ассоциациях. Проведенная реформа задала новые рамки экономической интеграции, одновременно заложив основы для интеграции политической.

До 2000 г. политическая межрегиональная интеграция была в России достаточно слабой. Как уже указывалось, существовали попытки объединения усилий нескольких субъектов РФ в периоды «торга» между регионами и федеральным центром за больший объем полномочий. В такой кооперации преуспели, в первую очередь, республики. Большинство же краев и областей, напротив, предпочитали сотрудничеству билатеральные связи «центр-регион» не только в вопросах экономики, но и в политическом диалоге. Следует отметить, что многие регионы создали межпарламентские ассоциации, основной целью которых являлся обмен опытом при нормативном регулировании тех или иных вопросов. Однако данные структуры были менее влиятельны, чем их экономические тезки.

Реформы 2000 г. и последовавшее за ними «развитие системы федеральных округов позволило заново начать процесс межрегиональной интеграции, но уже под федеральным контролем и в определенных на федеральном уровне географических рамках» (Туровский 2003: 237). Таким образом, налаженные на основе самостоятельного решения субъектов горизонтальные связи (хотя

некоторые из них продолжали плодотворно функционировать) стали играть второстепенную роль.

Тем не менее, вопрос о том, насколько политика федерального центра в действительности способствовала углублению межрегиональной интеграции, не так прост, как может показаться на первый взгляд. Для ответа на него следует более пристально посмотреть на те процессы, которые происходили внутри округов, и проанализировать деятельность полпредов как одних из главных агентов политики интеграции. С этой целью мы обратились к случаю Северо-Запада как к примеру наиболее гармоничного округа с точки зрения соответствия его границ ареалам ассоциаций межрегионального взаимодействия, действовавших на его пространных еще до начала федеративной реформы.

2. 1. Федеральные округа: возможные перспективы рассмотрения

Образование федеральных округов, границы которых не были проведены в соответствии с экономической целесообразностью, вызвало неоднозначную оценку в российском обществе. Опрос общественного мнения, проведенный ФОМ в 2000 г., показал, что лишь 43% респондентов одобряли нововведение, а 11% опрошенных выступили в качестве его явных противников (Создание федеральных округов, 2000). Некоторые региональные средства массовой информации также неоднозначно восприняли президентский проект. Например, газета «Челябинский рабочий» возвестила о начале «военно-федерального правления», считая, что «нарезка» федеральных округов совпадает с границами военных округов (Военно-федеральные округа 2000)³.

Реформа нашла своих противников и среди политических акторов, в первую очередь — региональных. На начальном этапе большинство губернаторов видело в обновленном институте полпредства угрозу своим позициям (Федосов и др. 2002). Например, одним из критиков президентского проекта на Северо-Западе стал тогдашний губернатор Новгородской области М. Прусак. На

³ Как указывает А. Усятин, на самом деле границы федеральных округов не совпадают с сеткой военных округов, «хотя многие авторы ошибочно, но вместе с тем очень уверенно утверждают, что именно с военных округов они были срисованы» (Усятин 2005: 93).

конференции, посвященной десятилетию его пребывания на посту губернатора, он заявил, что деление России на федеральные округа является ошибкой, «поскольку между президентом и губернаторами поставили посредников – полпреда и федеральных инспекторов» (Ноженко, Яргомская 2005: 133). Некоторые аналитики также увидели в создании округов угрозу автономии субъектов, а следовательно, и федеративным отношениям в России. Так, Ф. Мухаметшин указывал, что «идея “губернизации” означает построение унитарного государства, унификацию полиэтничного многообразия России» (Мухаметшин 2000: 47). В. Лысенко через два года после создания новой системы резюмировал: «страна сделала шаг назад к централизованной системе управления» (Лысенко 2002: 173). Другие противники нововведения, напротив, указывали на то, что создание семи федеральных округов может повлечь за собой еще большую дезинтеграцию страны. Подчеркивая, что в России сложилась неприемлемая, исходя из логики федерализма, ситуация взаимодействия федерального центра с каждым из субъектов по отдельности, они указывали на опасность дальнейшего развития «неофеодализма» (Валентей 2000: 23).

Другие аналитики считали, что нововведение имеет и положительные стороны. Например, Э. Алаев отнес к плюсам реформы появление предпосылок для создания властной вертикали (Алаев 2000: 181). Исследователи уделяли особое внимание и усилению роли полномочных представителей президента, и возможности контроля с их стороны над деятельностью региональных элит. Так, В. Филиппов считал, что «образование семи федеральных округов, переподчинение “генерал-губернаторам” всех федеральных ведомств на территории этих округов – оптимальный удар по всевластию этнократических элит» (Филиппов 2000b: 45). По мнению А. Трифонова и Б. Межуева, у полпредов в перспективе могла появиться «реальная возможность корректировать решения региональных властей» (Трифонов, Межуев 2000: 26). С точки зрения А. Дахина, федеральные округа могли бы стать первым шагом на пути укрупнения регионов. При этом полпредам он предрекал «роль “арбитров” процессов перекраивания земель», которым предстоит «сглаживать и упорядочивать конкурирующие центры регионального и федерального влияния» (Дахин 2003: 121-122).

Однако, после того как федеральные округа перестали быть новшеством и прочно вошли в политическую жизнь страны, стала очевидной ошибочность многих первоначальных прогнозов. Несмотря на то что полномочные представители все же начали напоминать «государевых наместников», округа не переросли ни в губернии, ни в укрупненные субъекты. Тем не менее, исследователи констатировали наличие существенных изменений в границах федеральных округов, сводящихся к формированию единого информационного пространства и к возникновению новых интенсивных контактов «межрегионального характера между различными категориями людей – государственными служащими, профсоюзными и социальными работниками, работниками культуры, образования, здравоохранения и др.» (Бусыгин 2003: 83). Плотность и интенсивность этих сетей взаимодействия наряду с формированием общего информационного пространства позволили сделать предположение о том, что внутри федеральных округов возникли предпосылки для формирования новых сообществ. Другими словами, *появилась возможность посмотреть на федеральные округа с иной перспективой – не как на совокупность субъектов федерации, охваченных деятельностью полпредов, а как на потенциальные макрорегионы.*

Следует подчеркнуть, что в данном случае регионы рассматриваются «не столько как территории или административно-управленческие единицы, сколько как “живые”, социально и интеллектуально конструируемые пространства», границы которых «определяются не географическими категориями, а общей идентичностью (“чувством принадлежности”», набором добровольно разделяемых норм и ценностей, приверженностью определенным процедурам)» (Макарычев 2003: 14). В свою очередь, идентичность понимается в широком смысле как чувство принадлежности к региональному сообществу, поэтому границы региона совпадают с границами сообщества. В связи с этим, одной из центральных категорий рассмотрения для нас стало «региональное сообщество», с которым могли бы себя идентифицировать жители округа.

Такое видение позволяет решить и проблему «территориальности» округа. Несмотря на растиражированные карты федераль-

ных округов, последние, по сути, не представляют собой административно-территориальных образований. Так, «во всех официальных документах речь идет о субъектах федерации, “входящих в состав федерального округа”, или о субъектах федерации, находящихся в “пределах федерального округа”». Нигде не говорится о территории федерального округа⁴... Федеральный округ не является административно-территориальной единицей и поэтому с правовой точки зрения не имеет территории» (Бусыгин 2003: 74). Поэтому определяющими для нас стали не границы территории, а границы единства.

Для того чтобы понять, насколько федеральные округа стали и в принципе могли стать основой для формирования нового регионального сообщества, необходимо было найти соответствующую теоретическую рамку. Именно с ее помощью возможным стал анализ эмпирического случая российского Северо-Запада.

2. 2. Теоретические основы изучения региональных сообществ

Отправной точкой в нашем поиске основы для изучения региональных политических сообществ стала концепция сообщества безопасности, разработанная авторами коммуникационного подхода в исследованиях международных отношений и региональной интеграции К. Дойчем и его коллегами (Deutsch, Burtell, Kann 1969). В первую очередь, важным для нашего исследования является разграничение между *интегрированными* (неполитическим) и *слитыми* (политическим) сообществами. Сообщества первого типа возникают в результате распространения общих норм, правил и ценностей, вырабатывающихся в процессе коммуникации. Они могут формироваться на сопредельных территориях нескольких государств, на территории нескольких субъектов федерации, включать в себя части территорий тех или иных государств или их субъектов и так далее. Коммуникация, являющаяся основой

⁴ Мы согласны с замечанием А. Бусыгина относительно своеобразной внегосударственной природы федеральных округов. Действительно, в Положении о полномочном представителе президента РФ в федеральном округе доминирующей оказывается риторика о субъектах, входящих в округ. Однако один раз понятие «территория округа» все же прозвучало: «Место размещения заместителей полномочного представителя и его аппарата на территории федерального округа определяется полномочным представителем».

для интегрированных сообществ, представляет собой функциональные связи. К последним могут быть отнесены транспортные коммуникации, торговля, туризм и весь спектр проектов сотрудничества в социальной, экономической и политической сферах. Возникающие в результате реализации совместных проектов связи порождают со временем взаимную значимость (*mutual relevance*) тех, кто вовлечен в процесс коммуникации. Постепенно взаимная значимость перерастает в общую идентичность, индикатором которой является взаимное желание общаться (*mutual responsiveness*). Таким образом, интегрированные сообщества, как правило, возникают «снизу» и являются результатом целого спектра взаимодействий.

Слитые сообщества, напротив, во многом формируются «сверху» и являются результатом деятельности политических институтов и целенаправленной политики идентичности. Под последней понимается деятельность элит (политических, экономических, культурных) «по управлению информационными средой в целях создания у потребителей информации желаемого представления об определенном административно-территориальном образовании и о месте элит в прошлом, настоящем и будущем этого образования. При этом информационные потоки направлены не только вовнутрь, но и вовне (Гельман, Попова 2003: 192). Таким образом, слитые сообщества могут возникнуть только на территории той или иной административной единицы – субъекта федерации или государства, где действуют собственные политические институты и существуют собственные агенты политики идентичности.

С точки зрения сторонников коммуникационного подхода, слитые сообщества должны дополняться сообществами интегрированными, что является гарантом безопасного сосуществования первых. Так, налаженная коммуникация с сопредельными государствами или их составными частями будет способствовать не просто диалогу между слитыми сообществами (нациями или региональными политическими сообществами), но и возникновению взаимозависимости. Таким образом, интеграция слитых сообществ, приводящая к возникновению сообществ интегрированных, является важным элементом бесконфликтного и взаимовыгодного

го взаимодействия между административно-территориальными единицами.

Для формирования как интегрированных, так и слитых сообществ важными являются две основные характеристики: установление границ «свой – чужой» и общий жизненный контекст. Посредством первой определяются те, кто принадлежит к сообществу и кто из него исключен. Она достаточно подробно изучена социологами, антропологами и политическими философами. Одними из первых в социологии ее механизм описали в работах с идентичным названием «Чужак» («Der Fremde») Г. Зиммель и А. Шюц. Во второй половине XX в. Ф. Барт создал концепцию этнических границ, которая имела большое количество последователей. В целом, основные положения теоретических разработок могут быть сведены к следующему: во-первых, установление дихотомии «свой – чужой» возможно лишь в случае, если происходит контакт между представителями различных общностей (Simmel 1981). Во-вторых, границы между «своими» и «чужими» устанавливаются не только внутри, но и извне (Bath 1969). Механизмы причисления к «своим» бывают различными: от нормативно закрепленных правил (например гражданства и натурализация) до достаточно субъективных и эмоционально окрашенных оценок (например «носители великой русской культуры»). Первое релевантно, главным образом, для слитых (политических) сообществ, второе – для сообществ интегрированных (неполитических). Установления границ «извне», согласно концепции Ф. Барта, происходит при отгораживании членов других сообществ, выстраивания ими собственных представлений о «своих». Например, несмотря на желание части русских националистов считать белорусов и украинцев частью «русского народа», такие проекты натапливаются на представления о «своих» и «чужих», сконструированные украинскими и белорусскими идеологами национализма.

Способность в полной мере понимать собеседника зависит, в первую очередь, не от знания языка, а от *общего жизненного контекста* (Deutsch 1994), складывающегося в результате доступа к общей информации всех членов сообщества. Средства массовой информации, освещающая основные события, происходящие в регионе, формируют общий жизненный контекст как набор знаний об общих проблемах и устремлениях, об общих механизмах их разрешения и реализации. Помимо СМИ, являющихся одним из основных источников конструирования

и поддержания общего жизненного контекста, важную роль в этом процессе играют и межперсональные связи, например, реализация совместных проектов и обмен опытом. О завершении процесса формирования сообщества можно судить лишь тогда, «когда появится большая, всеохватывающая и очень устойчивая сеть человеческих коммуникаций, способная сохранять, воспроизводить и развивать дальше свои каналы» (Дойч 2000: 84).

В формировании интегрированных (неполитических) сообществ центральную роль играют обширные сети коммуникаций, общие средства массовой информации, совместные проекты и другие связи. Напротив, процесс оформления слитых (политических) сообществ является более сложным и многомерным. Для появления сообществ такого типа, как уже было сказано ранее, принципиально важными являются деятельность политических институтов и целенаправленная политика идентичности. Для того чтобы раскрыть основные механизмы становления слитых сообществ, мы обратились к теориям наций и национализма, поскольку именно нации являются наиболее изученным типом политических сообществ. Отправной точкой для нас стала концепция Б. Андерсона, из которой были взяты две принципиально важные характеристики политических сообществ: (1) *ограниченность* и (2) *единство* (Андерсон 2001: 30–32).

Ограниченность слитых сообществ связана с тем, что за пределами даже «самых крупных из них» находятся другие сообщества. Таким образом, каждое политическое сообщество имеет «конечные, хотя и подвижные границы» (там же: 32). Подвижность границ обусловлена представлениями о том, что чем большее количество индивидов причисляет себя к тому или иному политическому сообществу, тем шире становятся границы. Однако, когда речь идет о конкретном слитом сообществе, всегда существуют пределы для такого рода причислений. Так, ни одно сообщество данного типа не может простираться дальше того территориального пространства, которое охвачено уже или будет охвачено в перспективе деятельностью общих политических институтов.

Здесь, по сути, речь идет о конструировании границ «свой – чужой» как «извне», так и «изнутри». К внешним способам можно отнести политические решения, приводящие к появлению обо-

значенных на карте административных границ, внутри которых действуют общие для всего пространства политические институты. Следовательно, пределы слитых сообществ задаются посредством *демаркации* и *титуализации* (официального закрепления названия демаркированного пространства). Здесь мы несколько отошли от установления границ «извне» и «изнутри», описанного Ф. Бартом. Для нас важным является не то, что члены какого-либо сообщества сталкиваются со своеобразным отгораживанием со стороны других сообществ, что и представляет собой формирование границы «своей – чужой» извне, с точки зрения Ф. Барта. Принципиальным в данном случае представляется то, что все внешние границы, по сути, являются результатом реализации неких политических решений, принимаемых ограниченными кругами лиц и не всегда совпадающих с представлениями большинства членов будущего слитого сообщества. Именно поэтому мы обозначили данный процесс как конструирование границы «своей – чужой» извне⁵.

К внутренним способам, напротив, относятся как целенаправленные действия элит, так и «побочный продукт» деятельности агентов социально-экономической сферы, которые ведут к созданию и закреплению образа сообщества, в том числе и пространственного. Часть этих действий приводит к *мифологизации* и *символизации* пространства. Для перехода от территории с политическими институтами к слитому сообществу необходимо существование «имплицитно разделяемых значений и ценностей, общих мифов и символов» (Смит 2000: 92). Ситуации, напоминающие людям об их принадлежности к политическому сообществу, «постоянно ассоциируются с символами и полуритуальными действиями» (Хобсбаум 1998: 58). Наиболее часто приводимыми примерами символов политических сообществ являются герб, флаг, гимн. Однако существуют и другие способы мифологизации и символизации пространства, к которым можно отнести

⁵ Хотя, несомненно, в ряде случаев политические решения являются результатом вынужденного следования тем границам, которые были возведены иными сообществами. Зачастую такая ситуация наблюдалась при распаде политических и многоконфессиональных империй, когда население метрополии было вынуждено признавать новые границы «своей – чужой», возведенные идеологами национальных движений в бывших колониях.

(1) «карту-как-логотип»; (2) «природность границ» и (3) *образ центра* (столицы).

Карты наглядно закрепляют «территориальные пределы» слитых сообществ там, «где с политической точки зрения они закончились». Однако особое значение при формировании границ сообществ играет не только политическая карта, но и «карта-как-логотип», представляющая собой схематическое изображение административно-территориального образования (например, государства или субъекта федерации). Такая вырванная из контекста параллелей и меридианов, соседних административно-территориальных единиц и других географических и политических параметров карта является уже «не путеводителем по миру», а «чистым знаком», пригодным для переноса на «плакаты, официальные печати, фирменные бланки, обложки журналов и учебников» (Андерсон 2001: 192-193). «Карта-как-логотип» легко узнаваема и закрепляет в сознании людей пространственный образ «своего» слитого сообщества.

Определенную «легитимность» демаркированным границам придает и их природность, то есть опора на существующую географическую данность. «Во всем, что “дано от природы”, всегда есть нечто невыбираемое ... именно потому, что эти узы не выбирают, они и окружены ореолом бескорыстной преданности» (там же: 161). Поэтому обращение к неким географическим ориентирам (например, северная страна или островное государство) представляется значимым для закрепления представлений о границах политического сообщества. Немаловажным в данном случае является также выбор центра (столицы), поскольку создание или эксплуатация уже имеющегося позитивного образа столичного города может служить хорошим стимулом для формирования чувства престижа⁶ членов слитого сообщества. Однако всегда существует опасность того, что в пределах демаркированных границ окажется два или более городов, имеющих столичные амбиции. В этом

⁶ Чувство престижа, несомненно, служит одной из предпосылок объединения людей в политические сообщества. Первые в социологии связь чувства престижа с политической идеей была описана М. Вебером (Weber 1994: 24). В последующем многие авторы уделили в своих работах внимание этому вопросу, рассматривая в качестве одного из основных механизмов поддержания чувства престижа патриотизм.

случае сделанный выбор может не способствовать, а напротив, препятствовать закреплению демаркированных политических акторами границ в сознании потенциальных членов слитого общества. Таким образом, необходимо, чтобы центром (столицей) являлся «признанный лидер» пространства.

Еще одним немаловажным фактором формирования границ «свой — чужой» является *тиражирование названия демаркированного пространства*. Оно частично осуществляется политическими акторами при наименовании (или переименовании) официальных структур. Однако зачастую закрепление названия в массовом сознании является и побочным продуктом деятельности агентов социально-экономической сферы. Основные символы слитого сообщества, в том числе и название пространства, имеют на наиболее значимых личностей, исторических памятников или достопримечательностей используются в названии частных фирм и/или их продукций⁷, газет и других СМИ, а также фирменных поездов. Тем не менее, не все способы конструирования границ «свой — чужой» изнутри служат мифологизации и символизации — некоторые из них, напротив, способствуют структурному закреплению «правил» принадлежности сообществу. В случаях наций речь идет об институте гражданства и процедуре натурализации. В случае других типов политического сообщества — об установлении прочных механизмов горизонтального взаимодействия посредством создания политических или иных ассоциаций с четкими правилами «включения» и «исключения».

Каждое сообщество является *единым*, поскольку оно представляет собой прочные горизонтальные связи (Андерсон 2001: 32) — социальные, культурные, экономические и политические — внутри демаркированных границ. Это единство, в противовес границам «свой — чужой» является набором представлений о «мы — сообществе», где центральное место занимает не принадлежность (или исключенность), а то, кто такие «мы». По сути, здесь речь идет именно о том, что К. Дойч назвал общим жизненным контекстом.

⁷ Интересным примером исследования формирования идентичности агентами социально-экономической сферы является анализ названий водочных брендов, проведенный Н. Петровым в ряде российских регионов (Петров 2003).

Для того чтобы возникли прочные горизонтальные связи, необходимы, во-первых, *общие институты*, которые бы связывали воедино людей, а также *унификация правил и документов*. Вторым условием является не просто информационный обмен, а создание *единого информационного пространства*, связывающего людей посредством доступа к одной и той же информации. Помимо этого, средства массовой коммуникации обладают способностью трансформировать символы региона «в элемент повседневной жизни рядового человека», разрушая, таким образом, границу между приватно-локальной сферой существования большинства граждан и областью публично-региональной (Хобсбаум 1998: 224).

Помимо указанных факторов, важную роль в процессе достижении единства играют существующие на том или ином пространстве общая память и исторически корни. Несомненным является тот факт, что ни один из политических институтов не возникает на пространстве, представляющим собой *tabula rasa*. Напротив, на любой территории до этого действовали другие институты, существовали свои собственные политические, социальные и культурные взаимоотношения, которые продолжают оказывать влияние и после создания новых институтов и правил. Другими словами, в пределах любого региона можно обнаружить большое количество политико-социальных рудиментов, продолжающих свою жизнь в виде неких связей, а также уже сложившихся сетей взаимодействия. По аналогии с термином Э. Хобсбаума «протоциональные связи» мы обозначили такие связи, как «протосообщественные». Под «протоциональными» Э. Хобсбаум понимал прежние связи, которые до прихода эры национализма объединяли жителей той или иной территории. Он определял их как «чувство коллективной принадлежности, ... которое уже существовало и обладало ... потенциальной способностью действовать на новом, макрополитическом уровне, соответствующем современным нациям и государствам» (Хобсбаум 1998: 75).

Протосообщественные связи, конечно, могут служить и своеобразным препятствием при формировании политической идентичности: например, когда они оказываются «разорванными» при

демаркации новых границ. Но они также могут быть и источником создания новых мифов и правил, по которым будет жить зарождающееся сообщество.

Механизмы формирования слитых политических сообществ можно представить схематично следующим образом (табл. 1):

Таблица 1. Механизмы формирования слитых (политических) сообществ

Ограниченность границы «свой – чужой»		Единство «мы – сообщество»
Конструирование «извне»	Конструирование «изнутри»	Единые институты и унификация Общее информационное пространство Протосообщественные связи
Демаркация Титулизация	Мифологизация и символизация (карта-как-логотип, природность границ, образ центра, тиражирование названия) Структурное закрепление правил принадлежности	

Таким образом, процесс формирования слитых (политических) сообществ является более сложным и многомерным, чем процесс становления сообществ интегрированных. Тем не менее, общими предпосылками для их появления является формирование общего информационного пространства и многочисленных сетей взаимодействия.

Создание федеральных округов, как уже было отмечено, заложило основы для формирования в России новых региональных сообществ. При этом отмечаемая аналитиками интенсификация контактов, а также интеграция субъектов РФ в социально-экономической сфере могли способствовать формированию окружных интегрированных сообществ. Однако реформа института полномочных представителей президента задала возможности для появления и окружных слитых сообществ. Обновленные полпредства могли стать институтами, деятельность которых формировала бы основу для новой идентичности, а сами полпреды могли взять на себя роль агентов политики идентичности во вверенных им округах.

Для проверки этих предположений мы обратились к случаю Северо-Западного федерального округа (СЗФО)⁸. Именно этот округ был назван аналитиками как «самый сбалансированный» и «естественный», так как он «включает в себя исторически и экономически связанные регионы». Остальные округа имеют явно искусственные границы, поскольку они создавались не на базе экономических районов или уже сложившихся ассоциаций межрегионального взаимодействия, а вопреки им. Таким образом, практически везде, за исключением Северо-Запада, «в округа были объединены территории, которые не чувствуют внутренней потребности в таком единстве» (Усягин 2005: 91-92). В то же время создание системы федеральных округов фактически не сказалось на составе ассоциации экономического взаимодействия «Северо-Запад».

В отличие от других ассоциаций, «Северо-Запад» понес лишь одну потерю – Кировскую область, входившую в его состав до 2000 г. Однако именно Кировская область была отчасти «чужеродным» элементом, поскольку ранее принадлежала Волго-Вятскому экономическому району. В то время как остальные субъекты федерации (за исключением Калининградской области) долгое время входили в единый Северо-Западный экономический район, разделенный лишь в 1982 г. на Северный и Северо-Западный (Петина 2000: 180). Важно и то, что «экономическая роль Санкт-Петербурга» в округе хотя и «достаточно велика, но не настолько гиперпропорциона, как роль Москвы в Центральном округе» (Зубаревич, Петров, Титков 2001: 177). Таким образом, границы Северо-Западного федерального округа оказались максимально приближенными к границам региона экономического взаимодействия, сложившегося еще в советское время, который можно отнести к протосообщественным связям. Длительный опыт сотрудничества, по меньшей мере в экономической сфере, несомненно, должен был стать подспорьем для формирования если не слитого, то интегрированного регионально-го сообщества. Также следует отметить, что Северо-Запад является достаточно гомогенным и в этнокультурном плане: в его состав входят три «этнических» субъекта РФ – Ненецкий автономный округ, Республика Коми и Республика Карелия.

⁸ См. Приложение 2.

2.3. В поисках нового регионального сообщества

Поскольку проведенное нами исследование представляло собой пилотный проект, мы не смогли охватить не только все пространство Северо-Западного федерального округа⁹, но даже большую его часть. Для анализа нами было выбрано два субъекта федерации, входящих в округ: Республика Карелия и Новгородская область, различающиеся между собой по целому ряду параметров: географическому положению, близостью/удаленностью к внешним границам РФ и отношению региональных элит к созданию федеральных округов. Так, Республика Карелия имеет на северо-востоке выход к Белому морю, а ее западная граница совпадает с государственной границей России и Финляндии. В отличие от нее, Новгородская область, напротив, является «внутренним» регионом, не имеющим внешних границ РФ и выходов к морю. Что касается отношения к федеральной реформе, то Республика Карелия стала одним из первых субъектов РФ на Северо-Западе, элиты которого активно поддерживали идею создания общего окружного пространства. В Новгородской области, как уже отмечалось, губернатор, наоборот, негативно отреагировал на реформирование института полпреда.

В ходе исследования в 2003 г. было взято 12 полуструктурированных интервью в Новгородской области и 12 в Республике Карелия. В связи с тем, что деятельность обновленного института началась только в 2000 г., мы не ожидали обнаружить в границах Северо-Западного федерального округа сформировавшееся политическое сообщество. Однако нас интересовало, какие установки существуют у потенциальных агентов политики окружной идентичности, а также у тех, кто активно вовлечен в процесс формирования информационного пространства. Поэтому нашими респондентами стали представители региональных политических элит, государственные служащие среднего звена, руководители печатных и электронных региональных СМИ, а также представители федеральных служб в регионах. Схема интервью включала в себя несколько блоков вопросов, ориентированных на получение информации о межрегиональных связях, совместных проектах,

об интенсивности обмена с другими субъектами РФ, входящими в округ. Также были заданы вопросы, связанные с оценкой деятельности полпреда в перспективе создания общего северо-западного пространства.

Неудачные поиски слитого сообщества

Все семь федеральных округов были созданы на основании Указа президента¹⁰ и Положения о полномочном представителе президента РФ в федеральном округе. В данных документах были четко обозначены субъекты федерации, входящие в каждый из округов, а также даны названия всем семи новым образованиям. Таким образом, федеральный центр стал тем актором, который *извне* обозначил границы «свой — чужой», произведя их демаркацию и титуализацию. Также все названия федеральных округов связаны исключительно с их географическим положением, что подчеркивает определенную природную «естественность» созданных образований.

В начале 2000-х гг. карты федеральных округов представляли собой и карты-логотипы, на которых были обозначены лишь границы округа и его столица. Происходило и тиражирование названия округа, связанное не только с переименованием официальных структур, но и с деятельностью иных агентов социально-экономической сферы. Так, логотип «Северо-Запад» прочно укоренился в названиях многих фирм, брэндов и торговых марок. Например, в «Желтых страницах» Санкт-Петербурга в 2004 г. было представлено в общей сложности 270 фирм, предприятий и других учреждений, которые имели в своем названии указание на Северо-Запад. Среди них встречались и сохранившиеся еще с советских времен «северо-западные» предприятия и институты, и явные «новострой», такие, как агентство недвижимости «Северо-Западная стабильность», пейнтбольный клуб «Северо-Западный легион», юридический центр «Северо-Западный регион» и другие.

Что касается образа административного центра, то на прострэнстве округа ни один из городов изначально не обладал такими столь личными амбициями и потенциалом, как Санкт-Петербург. Тем не менее, существующий авторитет и прочно закрепленный в созна-

¹⁰ Указ президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13.05.2000 г.

нии многих жителей не только округа, но и страны образ «культурной столицы» имел скорее общероссийский, а не окружной характер. При этом, однако, некоторые респонденты отметили большую эмоциональную привязанность к северной столице, чем к Москве: «Москва — это совсем другое государство. Конечно, Питер ближе и понятнее и по духу, и по ментальности». Другие информанты, напротив, подчеркивали своеобразную «чужеродность» Петербурга, обусловленную его особым статусом: «Питер — высокомерно. Ничего желания контактировать с ними нет. Это совсем другие люди. Ведут они себя не так, как наши». Несмотря на разницу в эмоциональном восприятии города и его жителей, почти все респонденты были единодушны в своей оценке интеграционного потенциала Санкт-Петербурга. Так, они, с одной стороны, подчеркивали стремление города стать лидером на пространных округах: «Может он воспринимает себя российской столицей, хочет быть столицей Северо-Запада», а с другой стороны, отметили отсутствие каких-то реальных действий, направленных на реализацию столичных амбиций. Прежние лидирующие позиции в образовательной, инновационной и информационной сферах оказались утраченными: «Питер оказался не нужен Северо-Западу. То есть те места, которые Питер занимал как образовательный, инновационный центр, он их добровольно оставил, не пытаясь бороться в создавшихся условиях».

Или: «В свое время вещание Петербурга как центра культурного и страны, и собственно округа Северо-Западного, оно было утущено. Теперь восстановить это заново очень сложно. «Петербург — 5 канал» стал просто какой-то областной-городской студией».

Таким образом, интеграционный потенциал города оценивался респондентами как незначительный: «Сотрудничество [с другими регионами] есть, но оно без Питера». С точки зрения информантов, изменить ситуацию можно было только, прилагая определенные усилия, поскольку рассчитывать на дивиденды от прошлого не имело особого смысла: «Чтобы связи с регионами были достаточно плотными, Питер должен вкладывать ресурсы, а именно, восстанавливать связи». Поэтому Петербург выглядел как уважаемый, почетный генерал, но без армии.

Как уже указывалось, важную роль в конструировании границы «свой — чужой» внутри играет создание прочных механизмов горизонтального взаимодействия. К таким механизмам мы отнесли ассоциации сотрудничества, которые существовали на пространных Северо-Запада. Одним из пионеров, причем достаточно успешных, среди политических структур на пространных округах являлась Северо-Западная парламентская ассоциация (СЗПА). Данная ассоциация была создана в 1994 г. и объединила представителей региональной законодательной ветви власти тех же 11 субъектов РФ, которые шестью годами позже вошли в СЗФО. Основная цель, которая преследовалась при создании данного консультативно-совещательного органа, заключалась в выработке «согласованных подходов к осуществлению законодательной деятельности»¹¹. Наши респонденты отметили еще одну задачу работы ассоциации — повышение эффективности законодательного процесса: «Идея была такова, что не надо изобретать велосипед. Если в Вологде закон принят, почему в Новгородде мы должны его заново писать? ...Если мы подступаем к какому-то закону, который должен решить экономическую проблему, то мы берем весь опыт Северо-Запада, накладываем, и процесс продвижения закона ускоряется в десятки раз». В конце ноября 2004 г. на юбилейной конференции в Вологде, посвященной 10-летию образования ассоциации, СЗПА была переименована в «Парламентскую ассоциацию Северо-Запада России» (ПАЗСР).

Как уже указывалось, Ассоциация экономического взаимодействия, существовавшая на Северо-Западе до создания федеративных округов, претерпела не очень существенные по сравнению с другими округами изменения в составе участников. На протяжении 1990-х гг. в ее состав, помимо 11 нынешних членов, входила еще и Кировская область, а две области — Новгородская и Калининградская — являлись одновременно членами других межрегиональных ассоциаций — «Черноземье» и «Центральная Россия» соответственно. Проведенные федеральным центром вне границы межрегионального взаимодействия скорректировали правила «включения» в эту структуру. Помимо этого, ассоциации

¹¹ Парламентская Ассоциация Северо-Запада России. Справочная информация — http://www.duma.nurman.ru/parliament/paszr/history/astn_history.pdf

экономического взаимодействия потеряли и прежнюю полную автономию от федерального центра. Теперь они должны были разрабатывать программы социально-экономического развития округа совместно с полномочными представителями президента. Тем не менее, и СЗПА, и ассоциация «Северо-Запад» изначально представляли собой устойчивые протосообщественные связи, которые могли способствовать формированию нового политическо-го сообщества в границах округа.

С одной стороны, нормативно закреплённая в указе президента деятельность полпреда по совместной с межрегиональными ассоциациями разработке программ социально-экономического развития округа должна была способствовать более глубокой интеграции и созданию общего жизненного контекста. Однако некоторые из наших респондентов отметили, что включение полпреда в работу ассоциации «Северо-Запад» затруднило диалог между ее членами: *«Ассоциация экономического взаимодействия ... это достаточно мощный инструмент. Мы могли сами договориваться, спокойно, равноправно, без выделения специального представителя. Появление полпреда это изменило не в лучшую сторону, исчезло прежде равновесие». Несмотря на то что в сфере экономики на полпредов была возложена роль своеобразных помощников и союзников субъектов федерации, их деятельность не привнесла ничего качественно нового в налаженное уже ранее сотрудничество: «Насколько я понимаю, округа создавались не для того, чтобы управлять экономической и инвестиционными потоками. Если все это поддерживается определенными ресурсами – организационными, экономическими, финансовыми, другими, то, может, это имеет смысл. Это ничем не подержано, кроме некоего пиаровского облака. Никаких реальных ресурсов, подходов нет».*

Что касается создания общего информационного пространства, то на Северо-Западе этот процесс развивался неравномерно и во многом зависел от личности полномочного представителя. Так, за первые три года существования федеральных округов в СЗФО сменилось три полпреда¹², при этом попытки формирова-

¹² См. Приложение 2.

ния единого информационного пространства в границах округа можно обнаружить лишь в деятельности первого полномочного представителя, который неоднократно указывал на необходимость налаживания информационного обмена между регионами, входящими в округ. Например, в своем обращении к работникам СММИ в январе 2001 г. В. Черкесов отметил: «Мы рассчитываем на поддержку прессы в объединении всех регионов округа в единое информационное пространство» (Обращение). Важно отметить, что формирование общего информационного пространства рассматривалось полпредом «первого призыва» и его командой именно как инструмент создания нового сообщества в границах округа. Так, заместитель полпреда в СЗФО Е. Макаров отметил в одном из своих интервью: «Еще многое предстоит сделать для того, чтобы закрепить у людей понятие общности на Северо-Западном географическом и политическом пространстве. Когда задают вопрос, сформировалось ли у жителей какое-то конкретное, ясное представление о Северо-Западном федеральном округе, я отвечаю, что не нужно, чтобы у сограждан формировалось какое-то особенно теплое представление о созданной административной структуре. Нужно говорить о формировании у жителей наших городов и всей социокультурной общности ... Главная проблема – люди мало знают друг о друге: как и чем живут в Псковской, Мурманской областях, какова ситуация в Ненецком автономном округе» (Северо-Западный округ).

С целью формирования общего информационного пространства на Северо-Западе России полпредство активно поощряло как создание новых структур, так и деятельность организаций уже существующих. Так, В. Черкесов «приветствовал самоорганизацию руководителей СММИ региона, решивших объединиться в ассоциацию» осенью 2000 г. (Виктор Черкесов принял участие). Ассоциация средств массовой информации (АСМИ) Северо-Запада была создана по инициативе самих СММИ «как независимая журналистская организация с целью защиты корпоративных интересов и объединения усилий по формированию информационного пространства региона»¹³. В марте 2001 г. В. Черкесов также под-

¹³ См.: Самопрезентация АСМИ – <http://www.asmi-sz.ru/>

писал договор о сотрудничестве с информационным агентством «СеверИнформ», созданным в 1999 г. «СеверИнформ» стало федеральным информационным агентством, «распространяющим новости Северо-Западного федерального округа от собственных корреспондентов и информационных партнеров»¹⁴.

Указанные структуры пытались освещать события, происходящие в том или ином субъекте федерации в общих для Северо-Запада СМИ. Однако, несмотря на налаживание сотрудничества между журналистами из различных субъектов федерации, входящих в округ, действительно общего информационного пространства в первой половине 2000-х гг. в регионе не возникло. Так, сети журналистского взаимодействия оказали интегрирующее воздействие, в первую очередь, на самих представителей средств массовой информации, но не на население: «Да, замечательно, прекрасно, что есть Ассоциация СМИ Северо-запада. Выйдете на улицу Новгородда и спросите: «Что такое Ассоциация СМИ Северо-запада?» Я вас уверяю, 99% не ответят вам на этот вопрос». Отчасти такая ситуация может быть объяснена вопросом тогдашнего главного редактора «Эксперт. Северо-Запад» Ф. Гаврилова: «Интересует ли людей в Вологде то, что делается в Калининграде?» (Ноженко, Яргомская 2005: 136).

После ухода В. Черкесова с поста полномочного представителя президента в Северо-Западном федеральном округе целенаправленная деятельность по формированию слитого сообщества прекратилась. Его преемники В. Матвиенко и И. Клебанов¹⁵ не ставили своей целью политическую интеграцию внутри окружных границ. Основной задачей В. Матвиенко было укрепление собственных позиций в Санкт-Петербурге с целью победить на губернаторских выборах 2003 г. И. Клебанов стал техническим полпредом, чья деятельность мало заметна для обычных жителей.

* * *

Таким образом, в 2003-2004 гг. мы не обнаружили на прострaнстве Северо-Запада последовательного процесса конструирования слитого сообщества. В СЗФО реформированный институт

полпредства наиболее активно проявил себя в течение первых трех лет своего существования в основном в границах административного центра округа – Санкт-Петербурге. Фазы его активности в публичном прострaнстве сменялись периодами загибания, а ритм смены этих фаз был задан расписанием выборов главы исполнительной власти столичного города. Тем не менее, в течение первых двух лет были предприняты попытки создания общего информационного поля с целью конструирования новой региональной идентичности на всем прострaнстве округа.

Однако, как показало наше исследование, после ухода В. Черкесова формирование слитого сообщества в границах округа фактически исчезло из повестки дня полпредства. Отчасти такая ситуация может быть объяснена его слабостью как политического института. Являясь частью администрации президента РФ, полпредство в принципе выступает как политически несамостоятельная структура. Как показала практика, на Северо-Западе для нормальной функционирования ей особо не требовалась дополнительная политическая легитимность «снизу». Это связано с тем, что, во-первых, созданный «сверху» данный институт зависит исключительно от воли федерального центра, а, во-вторых, региональные элиты в этой части России не оказывают особого сопротивления вмешательству полпреда и федеральных инспекторов в законодательный процесс субъектов. Изменения, внесенные в процедуру избрания губернаторов осенью 2004 г., сделали шансы такого сопротивления совсем призрачными.

С одной стороны, у полпредства действительно не существовало стимулов для формулирования четкой политики идентичности. С другой стороны, институт все же задавал определенную логику интеграции, даже не предпринимая для этого каких-то дополнительных усилий. Создание федеральных округов и последовавшая за этим корректировка границ межрегиональной интеграции способствовали интенсификации контактов между субъектами федерации, входящими в СЗФО. Поэтому возможным было появление в границах российского Северо-Запада интегрированного сообщества.

Не увенчавшиеся успехом поиски интегрированного сообщества

В 2003-2004 гг. мы обнаружили в границах округа большое количество разветвленных сетей сотрудничества. На прострaнстве

¹⁴ См.: Самопрезентация «СеверИнформ» – <http://www.severinform.ru/pages/about/>

¹⁵ См. Приложение 2.

Северо-Запада действовало множество сетевых проектов взаимодействия, и точное их число было трудно назвать. Все они в разное время были инициированы как представителями субъектов федерации, так и другими агентами, например, государственными и бизнес-структурами или международными партнерами, заинтересованными в налаживании связей с приграничными территориями.

В качестве одного из наглядных примеров инициативы «снизу», проявленной руководителями региональных СМИ, может быть названа уже упоминавшаяся Ассоциация средств массовой информации Северо-Запада. Другим важным для региона институтом, созданным государственными и коммерческими структурами, стал Центр стратегических разработок Северо-Запада, носящий ныне название Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад»». В качестве основной цели данной организации в 2004 г. было заявлено «создание пространства для взаимодействия и свободной коммуникации организаций и частных лиц, работающих на перспективу развития Северо-Запада России» (Ноженко, Яргомская 2005: 137). Некоторые другие из интеграционных проектов, просуществовав какое-то время, утасли. Например, не увенчался успехом проект «Северное кольцо», направленный на «содействие созданию единого историко-культурного пространства путем формирования у населения региона осознания исторической и нравственной значимости своей “малой Родины” для всей России»¹⁶. Подобного рода структуры и проекты должны были способствовать формированию общего жизненного контекста в границах российского Северо-Запада. Однако немногочисленность действительно общеобластных проектов не позволяло объединить воедино все 11 субъектов федерации, входивших в СЗФО.

Напротив, в округе существовало большое количество проектов, связывающих между собой некоторые регионы. Например, представители Республики Карелия и Коми, а также Мурманской и Архангельской областей на протяжении достаточно длительного времени объединяла работа в сетевом проекте «Баренц-пресс» в программе Баренцев Евро-Арктический регион (БЕАР). Подобного рода начинания иногда создавали и поддерживали такое

взаимодействие, которое вряд ли бы появилось без посредников: «Мы контактируем... благодаря ... «Баренц-пресс». Не просто потому, что мне симпатичнее или ближе Мурманск или Архангельск. Симпатичны, я вас уверяю, но я бы 10 лет с ними не общалась и их бы в глаза бы не видела, потому что у них своя работа, у меня – своя».

Поскольку большинство проектов, действовавших на пространстве Северо-Запада, не охватывало весь округ, то границы «мы – общества» для их участников не простирались дальше ареала сетевой взаимодействия. К «своим» причислялись партнеры, с которыми происходили непосредственные контакты: «Мы говорим “наши корреспонденты”, потому что ... у нас возникло вот такое семейство своеобразное, то есть Череповец, Вологда, Архангельск, Мурманск, Петрозаводск, Калининград, Псков, Великие Луки, Новгород». Мало того, среди наших респондентов было немало и тех, кто не был включен в реализацию совместных проектов. Для них причисление к «своим» происходило на несколько иных основаниях.

В исследовании нам удалось выявить самые общие основания для определения границ «свой – чужой». При этом были обнаружены различия, четко прослеживавшиеся в каждом из рассматриваемых нами случаев – Республике Карелия и Новгородской области. Для респондентов из Новгорода свойственным было не мифологизированное причисление к «своим». Они фактически полностью повторяли аргументы сторонников коммуникативно-го подхода, называя в качестве значимых факторов длительность контактов и географическую близость. Так, основным партнером для Новгородской области выступала Псковская область. Эти субъекты связывают вместе давняя история соседства (хотя и не всегда безоблачного) и возраст столиц регионов: «Мы [Псков и Новгород] достаточно долго друг друга знаем... Пскову в этом году будет 1100 лет. Мы отпраздновали несколько лет назад 1140». Также к «своим» были отнесены и те субъекты, до которых можно легко и быстро доехать: «Ближе, конечно, Псков. Мы там чаще бываем, потому что в Вологду ехать 700 верст, на машине далеко. Псков – 200 километров, махнул не глядя. Питер тоже, Ленинградская область. На машине два с половиной часа».

¹⁶ См. описание проекта «Северное кольцо» – <http://www.journalists.spb.ru/about/asmj/projects/#sevkoltsa>.

Для большинства респондентов из Карелии границы «свой — чужой» базировались во многом на мифологизированной взаимосвязи. Так, к «своим» регионами причислялись, в первую очередь, Мурманская и Архангельская области, на территории которых некогда проживали поморы: «*[Наиболее тесные связи] с Мурманском и с Архангельском, поскольку в Мурманске тоже есть Поморье. Там даже был общий какой-то язык поморов, живших вдоль побережья Белого моря. Кто-то там поселился в Мурманской области, кто-то в Карелии, кто-то в Архангельске*».

Еще одним основанием для причисления к «своим» в Карелии служил русский Север, включавший в себя Архангельскую, Мурманскую и Вологодскую области. Третьей основной при формировании границ выступает финно-угорский мир: «*С Коми связывает нас немножко другое... в Коми и у нас есть предшественники финно-угорского народа*». Таким образом, мир «своих» для респондентов из Карелии включал в себя четыре субъекта федерации, входящие в Северо-Западный федеральный округ: Архангельскую, Мурманскую, Вологодскую области и Республику Коми. Остальные же семь субъектов федерации не были причислены к «своим», поскольку не существовало оснований для их включения в мифологизированное пространство.

В целом, во взятых нами интервью основаниями для общности выступали различные факторы: соседство, общие исторические корни, общие географические особенности, общая культура, общие ресурсы, сеть транспортных коммуникаций, связывающих субъекты федерации, общий этнос, экономические связи и общие социальные и экономические проблемы. Если составить своеобразную карту представлений, то получится множество подвижных и неустойчивых общностей, границы которых причудливым образом то совпадают, то опять расходятся. Однако на пространных просторах Северо-Запада нами также не было обнаружено такого интегрированного сообщества, которое бы охватывало большую часть СЗФО.

Обозначенная разница в восприятии границ «свой — чужой», выявленная в интервью с респондентами из Новгородской области и Республики Карелия, позволила нам сделать еще один значимый вывод. Информанты из Новгорода почти никогда не гово-

рили о чувстве общности, которая бы связывала их с другими регионами. Как правило, они называли другие субъекты федерации «партнерами» или «друзьями», но избегали использовать местимение «мы» как собирательное слово для себя и тех, с кем существуют устойчивые контакты. Таким образом, они подчеркивали своеобразную дистанцированность от тех, кто мог бы считаться «своим». Напротив, для респондентов из Петрозаводска было характерно представление своего региона как части сложившейся в процессе длительной коммуникации общности.

Это наблюдение, а также оценки деятельности полпредства, которые давали наши респонденты, позволили нам сделать вывод о том, что потенциальные агенты окружной идентичности в Новгородской области на самом деле не являлись сторонниками глубокой интеграции в границах СЗФО. В своих интервью они были достаточно критично настроены по отношению к деятельности полпредства, неоднократно подчеркивая ответственность и незначительную эффективность данного института. В этой связи несколько иначе стало восприниматься негативное отношение к созданию федеральных округов, неоднократно высказанное тогдашним губернатором области М. Прусаком. В то же время, потенциальные агенты окружной идентичности в Республике Карелия, хотя и причисляли к «своим» только четыре субъекта РФ, входящие в СЗФО, продемонстрировали большую открытость к идее межрегиональной интеграции. Они, в целом, более позитивно, чем их коллеги из Великого Новгорода, оценивали деятельность полпредства и подчеркивали важность совместных проектов для внутреннего развития республики.

* * *

На российском Северо-Западе в 2003-2004 гг. отсутствовало интегрированное (неполитическое) сообщество, границы которого приближались бы к границам СЗФО. Вместо него мы обнаружили большое количество неполитических общностей, имеющих различные основания для своего образования и поддержания. Их появлению способствовали сети коммуникации, в которые были вовлечены регионы до создания системы федеральных округов, а также новые проекты, инициированные различными акторами.

Основной причиной отсутствия окружного интегрированного общества, на наш взгляд, являлась немногочисленность организаций и проектов, деятельностью которых были бы охвачены все 11 субъектов РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ. Именно такие структуры и проекты могли бы сформировать общий жизненный контекст, а значит, привести к возникновению неполитического общества.

Заключительные замечания

Трансформация института полномочного представителя президента заложила основы для образования макрорегионов в границах федеральных округов, а значит, и для формирования как слитых (политических), так и интегрированных (неполитических) сообществ. При этом на Северо-Западе процесс становления новых сообществ мог опираться на значительный интеграционный потенциал, возникший в результате деятельности ассоциации экономического взаимодействия и межпарламентской ассоциации. Однако проведенное нами исследование не выявило процессов зарождения ни слитого, ни интегрированного сообществ в границах СЗФО. Причинами этого стали, с одной стороны, отсутствие четкой политики идентичности и слабость института полномочного представителя президента, а с другой стороны — немногочисленность общеокружных проектов и организаций, которые могли бы сформировать общий жизненный контекст на российском Северо-Западе.

Одним из важных выводов нашего анализа стал факт разной степени готовности к межрегиональной интеграции субъектов федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ. Для агентов идентичности некоторых регионов идентификация с слитым или интегрированным сообществом окружного масштаба не представляла особой проблемы. И, напротив, для агентов идентичности в других регионах данный процесс оказался достаточно сложным и болезненным. Так, Республика Карелия продемонстрировала высокую степень готовности к интеграции, в то время как Новгородская область, напротив, проявила себя как ее противник.

На наш взгляд, готовность к интеграции во многом зависела от типа политического сообщества, формировавшегося в границах того или иного субъекта РФ с 1991 по 2004 г. В некоторых субъектах новая идентичность (назовем ее окружной) рассматривалась как угроза уже существующей (или находящейся в процессе формирования) — региональной. Поэтому, если агенты политики идентичности считали, что становление нового сообщества идет вразрез с их устремлениями, они могли либо воспрепятствовать налаживанию новой коммуникации, либо пытались взять ее под свой контроль.

Препятствие процессу коммуникации, так же как и политический контроль над ней, привел к жесткости границ «свой — чужой» региональных слитых сообществ. И, напротив, если политические акторы в силу тех или иных причин не рассматривали новую интеграцию в качестве угрозы региональной идентичности, эти границы оказывались гибкими. Жесткость или мягкость границ обуславливается готовностью слитого сообщества (или его части) к встраиванию в другие сообщества. При этом важно подчеркнуть, что в данном случае речь не идет об изменении границ сообщества — их максимальное расширение по-прежнему задается областью охвата политических институтов, — а об их качестве. Здесь подразумеется способность (мягкость) или неспособность (жесткость) ситуативного, а не раз и навсегда заданного определения «свой — чужой».

В связи с этим следующая глава будет посвящена рассмотрению типов региональных политических сообществ, а также основных причин их формирования в субъектах федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ.

Глава 3

Региональные политические сообщества в России¹

В субъектах Российской Федерации в период с 1991 по 2004 гг. существовали предпосылки для формирования политических сообществ. Каждый из субъектов имел собственную территорию, которая была демаркирована, титуализирована и в подавляющем большинстве случаев символизирована². Все субъекты РФ обладали собственными политическими институтами и общим информационным пространством. Прямые выборы глав регионов являлись дополнительным стимулом для реализации региональной политики идентичности. Однако процесс формирования политических сообществ в российских регионах во многом окзался за скобками интересов исследователей. Так, в России практически неразвитыми являются исследования региональных сообществ как результата деятельности политических институтов и претворения в жизнь политики идентичности. Причинами этого являются, на наш взгляд, два основных фактора.

Во-первых, на протяжении первого постсоветского десятилетия формирование региональных политических сообществ воспринималось как свидетельство государственной дезинтеграции

¹ При написании данной главы были использованы материалы, собранные в рамках проекта «Региональная идентичность в условиях близости к ЕС (на примере Республики Карелия и Калининградской области)», реализованного на базе Балтийского МИОНа. Финансирование проекта осуществлялось в рамках благотворительной программы «Международные исследования в общественных науках», проводимой совместно с Министерством образования РФ, Институтом им. Кеннана (США) при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке, Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров (США). Проект был осуществлен сотрудниками Центра европейских исследований ЕУСПб: Е. Белокуровой, М. Ноженко и Н. Ягромской.

² В начале 2000 г. 16 регионов имели свои официально утвержденные герб, флаг и гимн, 40 регионов – герб и флаг, только герб был утвержден в 11 регионах, герб и гимн – в двух, и два региона имели собственный флаг. В остальных регионах роль официальной символики на тот момент выполняли «либо исторический дореволюционный герб, либо герб административного центра региона» (Перфильев 2001: 326).

(см., например: Хенкин 1997). Основными аргументами сторонников данной точки зрения являлись «ослабление роли центральной власти и разрушение единого экономического пространства» (Следзевский 2001: 40). Другими словами, формирование политических сообществ регионального уровня рассматривалось рядом авторов как дестабилизирующий фактор, который может вызвать если не распад страны, то возникновение конфедеративного союза.

Во-вторых, широко распространенным среди исследователей являлось представление о том, что формирование региональной идентичности осуществляется «снизу» и является следствием кризиса «системы политической идентификации на общенациональном уровне» (Мелешкина 1999: 131). Как считали сторонники данного подхода, после распада СССР и последовавшего за ним кризиса общегосударственной идентичности приверженность региональному сообществу позволило «индивиду локализовать себя в пространстве через призму близкой ему устойчивой коллективности» (Орачева 1999: 39). Такая точка зрения предполагает, что «региональные идентичности ... суть явления временные и преходящие», так как после формирования в постсоветской России новой общегосударственной идентичности в них не будет потребности (Гельман, Попова 2003: 188).

Кроме того, идентификация с регионом в российском случае не является автоматическим соотнесением индивидами себя именно с политическим сообществом. Как показывает анализ российских исследований региональной идентичности, зачастую под региональным сообществом понималось просто население того или иного субъекта федерации. Другими словами, речь идет о соотнесении индивидами себя с определенным территориальным пространством в границах субъекта федерации, а не с региональным политическим сообществом.

Тем не менее, ряд исследователей все же рассматривали региональные политические сообщества как результат «искусственного конструирования, целенаправленного изобретения и социальной инженерии» (Хобсбаум 1998: 20). В таких работах на первое место выходили политика идентичности и агенты ее формирования, стремящиеся посредством создания новых политических

сообществ реализовать собственные интересы (см., например: Гельман, Потова 2003). Процесс конструирования региональной идентичности «сверху» является в России малоизученным и «в силу новизны самого сюжета» (Петров 2003: 125). Поэтому не представляется возможным сделать общие выводы о том, насколько российские региональные элиты были действительно задействованы в данном процессе в период с 1991 по 2004 гг. Также зачастую нельзя оценить, насколько часто политические акторы сами приходили к идее «целенаправленного изобретения» региональной идентичности, а когда они умело использовали уже созданные интеллектуалами основы регионального мифа. Однако в научной литературе можно встретить исследования конкретных случаев формирования политических сообществ в тех или иных регионах.

Анализ проведенных исследований конкретных случаев позволяет говорить о том, что в ряде российских регионов к 2004 г. сложилось ядро потенциального политического сообщества. В него входили как интеллектуалы, формулировавшие и транслировавшие в средствах массовой информации региональную идею, так и политические акторы, умело использовавшие миф для создания положительного имиджа своего региона (а, следовательно, и их самих) на внешнем и внутреннем рынках³. Но опросы, проведенные Фондом общественного мнения (ФОМ) в 1999 и 2003 гг., свидетельствуют о том, что жители подавляющего большинства российских регионов не считали себя членами политических сообществ.

По данным всероссийского опроса городского и сельского населения, «с утверждением, что “области и республики должны иметь столько прав, сколько пожелают”, согласилась лишь треть опрошенных (35%), тогда как с противоположным мнением — “у областей и республик должно быть столько прав, сколько им разрешат иметь центральные власти” — 41%» (Петрова и др. 1999). Когда участников другого аналогичного опроса «попросили оценить последствия гипотетического объединения их региона (края,

³ Здесь мы используем терминологию В. Гельмана и Е. Поповой, которые провели разграничение между «политикой региональной идентичности на внешнем рынке» и «политикой региональной идентичности на внутреннем рынке» (Гельман, Потова 2003).

области, республики) с соседними», то только 22% респондентов восприняли такую перспективу негативно. При этом 18% опрошенных предположили, что от этого ничего не изменится, а 21% респондентов посчитали, что от такого объединения будет больше пользы, чем вреда (Урупнение 2003).

В целом, анализ проведенных исследований позволяет сделать вывод о том, что процесс формирования региональных политических сообществ в субъектах Российской Федерации не был завершен к 2004 г. Во многом это связано с отсутствием достаточного времени для оформления столь сложного и многогранного феномена. Однако, на наш взгляд, в 1991–2004 гг. существовало еще, по меньшей мере, два значимых фактора, замедлявших процесс становления региональных политических сообществ⁴.

Первый фактор — это отсутствие в ряде субъектов РФ возможностей для бурного «культурного ренессанса»: являясь наследниками советского районирования, не все российские регионы имели прочную основу для формирования собственной мифологии. Второй фактор — это сама логика формирования субъектов федерации в России, при которой предоставление автономии предшествовало возникновению региональных политических сообществ. Впрочем, последний фактор при наличии определенных условий мог способствовать их становлению. Сюда можно отнести: (1) заинтересованность региональных политических акторов в поддержке со стороны жителей региона и (2) разделяемое как жителями региона, так и политическими акторами представление о ценности автономии.

Зачастую обращение глав исполнительной власти к региональному мифу было обусловлено их стремлением продлить срок собственного пребывания на этом посту. Как будет показано на примере Новгородской области, умелое использование бывшим губернатором М. Прусаком регионального мифа на внутреннем рынке позволило ему долгое время сохранять свой пост. Поэтому в период с 1997 по 2004 гг., когда практически во всех субъектах федерации главы исполнительной власти избирались напрямую,

⁴ Подробнее об этом см: Ноженко М., Стародубцев А. (2006): Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом, в: Федерализм и российские регионы. М., стр. 55–77.

в России существовали дополнительные условия для возникновения региональных политических сообществ. После отмены осенью 2004 г. прямых губернаторских выборов проведение активной политики идентичности в регионах фактически потеряло свою значимость. Политические акторы больше не заинтересованы в укреплении собственных позиций на внутреннем рынке, что влечет за собой спад их интереса к региональному мифу.

В России также не существовало и на данный момент не существует разделяемого как жителями региона, так и политическими акторами представления о ценности автономии. Это связано с описанным в первой главе процессом формирования федеративных отношений в России в 1989–1993 гг., который был обозначен нами как модель «*tectus gauidens*» («третьего радующегося»). Особенностью данной модели является то, что приобретение российскими регионами автономии стало следствием конфронтации между различными политическими силами⁵, а не результатом их активной борьбы за собственные полномочия.

Несмотря на незавершенность процесса формирования политических сообществ в границах субъектов РФ в период с 1991 по 2004 гг. и отсутствие на данный момент стимулов для их дальнейшего оформления, важным представляется анализ тех тенденций, которые прослеживались в российских регионах. Эта значимость, на наш взгляд, обусловлена двумя факторами.

Во-первых, история развития федеративных отношений в постсоветской России является примером неоднократных кардинальных изменений политического курса, поэтому не стоит сбрасывать со счетов возможность возрождения в обозримом будущем практики прямых выборов глав регионов. Возвращение к процедуре прямых выборов, в свою очередь, вновь поставит на повестку дня вопрос о политике идентичности.

Во-вторых, как уже было отмечено, тип регионального политического сообщества во многом определяет степень готовности субъектов РФ к вхождению в состав интегрированных сообществ. Развитие приграничного и других форм международного сотрудничества, до сих пор важного для политической жизни регионов

⁵ Между союзным центром и руководством РСФСР в 1989–1991 гг. и между президентом РФ и Верховным Советом в 1992–1993 гг.

российского Северо-Запада, получит новые импульсы и приобретет еще большее значение после подписания нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Россией. Субъекты РФ, входящие в Северо-Западный федеральный округ, так же как и находящиеся на их территории муниципалитеты, будут вовлечены в большое количество новых проектов и программ с достаточной обширным составом участников. Успех таких форм сотрудничества напрямую будет зависеть от их готовности к коммуникации и кооперации с другими акторами.

В связи с этим представленные далее результаты исследования могут быть полезными для будущего анализа как внутрирегиональных политических процессов, так и международного сотрудничества регионов российского Северо-Запада.

3. 1. Классификация региональных политических сообществ

Мы определяем политические сообщества, обладающие гибкими границами «своей — чужой» как *модульные*. Под ними, следуя логике Э. Геллнера⁶, мы понимаем сообщества, члены которых встроены и могут легко встраиваться в другие политические (слитые) или неполитические (интегрированные) сообщества. Таким образом, модульность подразумевает, что члены политических сообществ могут легко входить в новые объединения, обладая способностью заведомо «подходить» для любой кооперации. Она предполагает также умение быстро адаптироваться к новым нормам и правилам коммуникации. Напротив, жесткие границы «своей — чужой» позволяют нам выделить еще один идеальный тип политического сообщества — *регионоцентричный*. В данном случае основные агенты политики идентичности будут контролировать основные коммуникационные потоки, выходящие за рамки региона, с целью недопущения конкуренции между идентичностями.

⁶ Такое понимание модульности базируется на описываемых Э. Геллнером различиях между «традиционной» и «модульной» мебелью. Традиционная мебель предполагает, что все ее предметы составляют единый гарнитур и продаются все вместе. Приобретение каких-то дополнительных предметов, равно как и замена одного предмета гарнитура каким-то новым оборачиваются нарушением единого стиля. Напротив, отличительной чертой модульной мебели является то, «что составляющие ее отдельные предметы легко сочетаются, стыкуются между собой» (Геллнер 1995: 105).

Модульность и регионацентричность также предполагают и различное восприятие единства. Как было указано во второй главе, единство, в отличие от границ «свой – чужой», включает в себя набор представлений о «мы – сообществе». Здесь главными являются не правила принадлежности или исключенности, а распространённые в сообществе дискурсы о том, кто такие «мы». Гибкость границ, а следовательно, и модульность, подразумевают наличие множества таких представлений. При этом они могут как конкурировать между собой, так и существовать в различных плоскостях. Региоцентричный тип связан с одним доминирующим дискурсом (устойчивым региональным мифом), транслируемым политическими элитами и разделяемым большинством членов регионального политического сообщества.

Схематично разница между выделенными идеальными типами региональных политических сообществ представлена в табл. 2.

Таблица 2. Типы политических сообществ

Критерии	Модульный (подвижность границ)	Региоцентричный (жесткость границ)
Представления о «Мы-сообществе»	Множество дискурсов	Один доминирующий дискурс
Наличие/отсутствие контроля над коммуникацией	Отсутствие контроля над коммуникацией членов сообщества с внешними акторами	Сильный контроль над коммуникацией членов сообщества с внешними акторами

Выделение двух идеальных типов политических сообществ, а также их основных составляющих позволяет сформулировать несколько гипотез относительно факторов, влияющих на формирование курса политики идентичности.

Во-первых, формирование и реализация политики идентичности могут быть монополизированы одним актором. На наш взгляд, это возможно тогда, когда тому или иному актору удается укрепить собственные политические позиции и стать единственным центром власти в регионе, подчинив себе все остальные. Обычно это приводит к политической стабильности в региональном развитии и характеризуется отсутствием значимых конфликтов. По отношению к политике идентичности и типу складывающегося политического сообщества такая монополизация приводит к по-

явлению одного доминирующего дискурса о «мы – сообществе», то есть к формированию регионоцентричного типа.

В других случаях, напротив, творами политики идентичности являются различные акторы, транслирующие собственное видение регионального мифа или новой региональной идеи. Следствием этого становится появление множества в той или иной степени конкурирующих между собой дискурсов о «мы – сообществе», то есть формирование модульного типа сообщества. Такая ситуация возможна в регионе, в котором складывается полицентричный политический режим и не происходит монополизации политической сферы. Обычно это связано с политической нестабильностью и конфликтами между разными центрами власти в регионе, в результате которых ни одному из акторов не удается установить монополию. Помимо губернаторов, такими центрами в регионах могут являться региональные и местные парламенты, главы местного самоуправления, особенно в столичных городах. Конфликты и их связь с установлением того или иного политического режима были типичными для политического развития в регионах в 1990-е – начале 2000-х гг.⁷, что дает нам основания включить этот фактор в анализ становления того или иного типа политического сообщества. Таким образом, *наша первая гипотеза заключается в том, что тип политического сообщества зависит от политического процесса в регионе и, соответственно, от сложившегося в нем политического режима.*

В то же время при рассмотрении региональных политик идентичности следует учитывать и фактор наличия/отсутствия одной мощной основы для конструирования регионального мифа. Так, в некоторых регионах существует историческая база или новая идея, обращение к которым позволяет сформировать разделяемое большинством членов сообщества чувство идентичности, то есть один доминирующий дискурс о «мы – сообществе». Разница между региональным мифом и новой идеей заключается в том, что первый базируется на историческом прошлом, а вторая создает прежде неизвестный образ региона. Актор, монополизировавший право на использование регионального мифа или новой идеи, за-

⁷ Подробнее об этом см.: Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.) (2000): Россия регионов: трансформация политических режимов. М.

ведомо оказывается в выигрыше, что, в свою очередь, может стать одним из факторов формирования моноцентричной политической системы. В других регионах, напротив, историческая база или основа для новой идеи отсутствуют, или их использование по каким-то причинам затруднено. Такая ситуация приводит к появлению нескольких дискурсов о «мы – сообществе», транслируемых различными центрами власти. Наконец, как уже было отмечено, определенную роль в формировании региональных мифов играют и внешние акторы. Например, некоторые дискурсы о «мы – сообществе» могут противоречить интересам агентов общегосударственной политики идентичности, стремящихся к национальной консолидации. Или же напротив, действия внешних акторов могут способствовать внутренним агентам идентичности сформулировать региональную идею (или миф). В связи с этим наша *вторая гипотеза сводится к тому, что на тип политического сообщества влияет наличие/отсутствие прочной основы для регионального мифа, а также его содержание.*

Наконец, можно предположить, что значимую роль при формировании и реализации политики идентичности играет история налаживания интенсивных и длительных контактов регионов с другими политическими (слитыми) и неполитическими (интегрированными) сообществами. При этом важным является не просто степень интенсивности таких контактов, а то, каким образом и сколько акторов вовлечены в коммуникацию, а также наличие/отсутствие посредников. Поэтому наша *третья гипотеза заключается в том, что тип политического сообщества зависит от истории формирования внешних связей регионов.*

Для проверки выдвинутых гипотез нами были выбраны три субъекта федерации, отличавшихся между собой в 1991–2004 гг. по типу регионального политического сообщества: Новгородская и Калининградская области, а также Республика Карелия. *Новгородская область представляла собой ярко выраженный регионалоцентричный тип.* Здесь существовал один доминирующий дискурс, созданный интеллектуалами в период перестройки и взятый на вооружение региональной политической элитой. Миф успешно внедрялся в сознание жителей посредством активного символического менеджмента (Петро 2004). В Новгородской об-

ласти во время губернаторства М. Прусака региональные политические элиты достаточно жестко контролировали коммуникацию с внешними акторами (более подробно об этом см. раздел 3.2).

Республика Карелия в большей степени соответствовала тому идеальному типу, который был обозначен нами как модульный. Здесь не сложилось одного доминирующего дискурса о «мы – сообществе» (Шумарова 2006). В разных контекстах могут актуализироваться разные представления о регионе. При этом важно заметить, что в ряде случаев сама республика рассматривается как часть некоего большего слитого или интегрированного сообщества, например, как часть Баренцева Евро-Арктического региона, Северной Европы, финно-угорского мира и так далее. В Карелии в коммуникацию с внешним миром вовлечено большое количество акторов – от чиновников до представителей гражданского общества. При этом не существовало жесткого контроля со стороны агентов политики идентичности над данной коммуникацией (более подробно об этом см. раздел 3.3).

Калининградская область в рамках предложенной типологии была обозначена нами как регион, занимающий промежуточное положение между двумя идеальными типами. Здесь также наличествует несколько дискурсов о «мы – сообществе». Два из них базируются на историческом прошлом региона. С одной стороны, это устойчивое видение Калининградской области как неотъемлемой части Европы, некогда как части Восточной Пруссии. Это представление конкурирует со взглядом на область как на российский анклав в «чужом» европейском окружении, как на западный форпост державы. Такой дискурс о «мы – сообществе» произрастает на достаточно богатой исторической почве – победе в Великой Отечественной войне и ликвидации «очага агрессии» – части фашистской Германии. Оба эти дискурса одновременно существовали в Калининградской области, однако ни один из них не стал доминирующим, основой регионального мифа.

Третье представление о «мы – сообществе» возникло при разработке новой региональной идеи: область как «регион сотрудничества» между Россией и Европейским Союзом. Поводом для формирования этого дискурса стало изменение геополитического положения Калининградской области в связи с расширением ЕС

2004 г. Данный дискурс подчеркивает ее уникальность, ставя, таким образом, этот субъект федерации особняком от остальных российских регионов и формируя элементы регионацентричности. Помимо этого, в Калининградской области, несмотря на наличие интенсивного международного сотрудничества, с начала 2000-х гг. федеральный центр стал осуществлять определенный контроль над коммуникацией с «внешним миром» (более подробно об этом см. раздел 3. 4).

Схематично классификацию регионов можно представить следующим образом:

Модульный тип	Регионоцентричный тип
Республика Карелия	Калининградская область
	Новгородская область

Основной задачей эмпирического исследования являлась проверка трех выдвинутых нами гипотез о зависимости типа политического сообщества: (1) от регионального политического режима и политического процесса в регионе; (2) от наличия/отсутствия прочной основы для регионального мифа, а также его содержания и (3) от истории формирования внешних связей регионов. При этом мы уделяли внимание анализу не всего множества внешних связей регионов, а лишь международному сотрудничеству. Выбор в пользу международных связей был обусловлен двумя факторами.

Во-первых, как было показано в главе 2, межрегиональная коммуникация внутри России во многом была ситуативной и направленной на решение текущих проблем (как в сфере экономики и политики, так и в социальной сфере). Совместные структуры — за исключением ассоциаций экономического взаимодействия или каких-то билатеральных связей — являлись достаточно слабыми и малоэффективными. Во-вторых, для регионов российского Северо-Запада международные связи имеют большое значение в силу их геополитического положения — близости к внешней границе Российской Федерации.

При проведении эмпирического исследования был использован метод анализа небольшого числа случаев (case-study), который оказывается особенно востребованным при изучении таких

сложных политико-социальных феноменов, как региональные политические сообщества. Все три региона представляют собой контрастные случаи, различающиеся характером приграничности и международного сотрудничества, типом взаимоотношения с федеральным центром, а также историей.

Два региона (Республика Карелия и Калининградская область) — приграничные субъекты РФ, активно участвующие в международных проектах и программах, реализуемых на Северо-Западе России. Однако они различаются по структурным условиям «приграничности». Карелия граничит со «старым» членом ЕС — Финляндией, в то время как Калининградская область имеет общую внешнюю границу с «новыми» членами ЕС — Литвой и Польшей. Это обуславливает разную степень интенсивности приграничного сотрудничества. Другой чрезвычайно важный фактор «приграничности», который оказывает существенное влияние на формирование типа политического сообщества, — наличие общей границы с другими субъектами федерации (Карелия) и эксклавное положение Калининградской области.

Еще один фактор, который был значимым при выборе случаев, — возможность использования протосообщественных связей для формирования единого представления о «мы — сообществе». В этом смысле выбранные регионы также имеют сходства и различия. Для Новгородской области прошлое представляет собой благодатную почву для создания устойчивого регионального мифа. Для Республики Карелия и Калининградской области, напротив, возможности использования указанных связей в таких целях ограничены. Для обоих регионов характерно то, что они расположены на прежде «чужих» территориях: частично финских в случае Карелии и прусских в случае Калининградской области.

3. 2. Регионоцентричное политическое сообщество: пример Новгородской области

Новгородская область является одним из немногих субъектов Российской Федерации, в которых на протяжении почти двух десятилетий происходило активное конструирование регионального политического сообщества. Основными агентами политики идентичности в области являлись сначала интеллектуалы, а за-

тем и руководство области во главе с М. Прусак, который на- ходился на посту губернатора с 1991 по 2007 гг. Наличие мощной базы для формирования регионального мифа в виде истории Нов- городской веховой республики и ее тесных связей с Ганзейским союзом способствовали формированию одного доминирующего дискурса о «мы – сообществе». Достаточно развитые, несмотря на отсутствие фактора приграничности, международные связи обла- сти довольно жестко контролировались руководством региона.

Политический режим в Новгородской области

Политический процесс в Новгородской области в период с 1991 по 2004 гг. был тесно связан с именем губернатора Михаи- ла Прусака, который изначально был назначен на этот пост пре- зидентом РФ и потому нуждался в поддержке собственных пози- ций в регионе. На протяжении всех 1990-х и начала 2000-х гг. он последовательно укреплял их на внешнем и внутреннем рынках при помощи активной политики идентичности. При этом губер- натор пользовался поддержкой федерального центра, несмотря на противоречие формулируемого им регионального мифа и по- пыток федеральных властей сконструировать общероссийскую идентичность. Это оказалось возможным благодаря тесным отно- шениям с высшими чиновниками Кремля.

В период с 1993 по 1999 гг. М. Прусак был активным деятелем основных кремлевских политических партий – в первую очередь, ПРЕС и «Наш дом Россия» (НДР). Благодаря этому ему удалось убедить Кремль в своей неизбежной победе и назначить губерна- торские выборы уже на 17 декабря 1995 г., – день выборов в Го- сударственную Думу, несмотря на объявленный президентом Б. Ельциным мораторий на проведение региональных выборов до середины 1996 г. Его участие в НДР в тот момент решало, таким образом, двойную задачу: усилить позиции в Москве за счет сво- ей лояльности и укрепить собственные позиции внутри региона за счет связей в Кремле. В своей предвыборной кампании на гу- бернаторских выборах 1995 г. М. Прусак использовал символику и лозунги НДР, привнес в них, однако, региональный колорит. Его основным лозунгом стало весьма регионалцентричное «Наш дом – Новгород» (Сенатова, Якурин 2001: 48). Таким образом, он де-

монстрировал своим избирателям в регионе наличие тесных свя- зей с высшими федеральными чиновниками (и лично премьер- министром В. Черномырдиным, лидером НДР) и одновременно автономию от Москвы, по словам многих наблюдателей, глубоко укорененную в сознании новгородцев (см., например: Сенатова, Якурин 2001: 31–61; Петро 2004: 243).

После успеха на выборах 1995 г. М. Прусак как легитимный и лояльный Кремлю губернатор еще в большей степени усилил свои позиции. Войдя в январе 1996 г. в Совет Федерации, он получил пост председателя Комитета по международным делам. Это во многом облегчило реализацию стратегии привлечения иностран- ных инвестиций и создание необходимого для этого благоприят- ного имиджа Новгородской области.

На президентских выборах 1996 г. М. Прусак активно поддер- живал Б. Ельцина, являясь его доверенным лицом. Тем не менее, результаты этих выборов по Новгородской области сначала не выглядели столь впечатляющими, как это можно было ожидать. В первом туре Б. Ельцин набрал в области почти среднее по Рос- сии количество голосов – 35,68% (среднероссийский показатель – 35,28%). Новгородские избиратели отдали большее количество голосов другим кандидатам на президентское кресло – А. Лебедю (18,48% и 14,52%) и Г. Явлинскому (11% и 7,34%). Однако во вто- ром туре Б. Ельцин набрал в области 59,14% голосов (в среднем по России – 53,82%). Электоральный успех российского прези- дента позитивно сказался на дальнейшей политической карьере М. Прусака, который в апреле 1997 г. был избран членом полит- совета НДР.

Встроенность М. Прусака в федеральную политику приносила свои плоды при формировании политического режима внутри ре- гиона. С одной стороны, федеральный центр обеспечивал М. Пру- сака необходимой автономией и политической поддержкой при реализации его политики идентичности и привлечения инвести- ций. Более того, он признавал успешной и не подвергающейся сомнению политику областных властей по предоставлению на- логовых льгот инвесторам, компенсировавшихся федеральными трансфертами. Этот особый режим действовал по отношению к Новгородской области до принятия Бюджетного кодекса 2000 г.,

когда была введена норма о запрете на предоставление налоговых льгот дотационным регионам.

Хорошие личные отношения с федеральными чиновниками позволяли М. Прусаку контролировать федеральные структуры в области, за счет чего усиливался его политический вес в регионе. В результате он смог перенести губернаторские выборы с декабря на сентябрь 1999 г. (в том числе, чтобы не связывать их с НДР, заметнее утратившим свой административные позиции и статус «партии власти» по сравнению с 1995 г.), и во второй раз был избран на пост главы исполнительной власти. Таким образом, на выборах 1999 г. он получил уже 91,56% голосов избирателей. Стабильно высокая поддержка с их стороны сохранялась вплоть до 2003 г., когда Прусак в третий раз был переизбран главой администрации Новгородской области, получив 78,73% голосов.

Таким образом, многие из региональных успехов Новгородской области (и в сфере экономической политики, и в сфере выстраивания стабильного монополистического режима) с середины до конца 1990-х гг. объясняются тесными связями губернатора с Кремлем и его активной работой по их поддержанию (в первую очередь, через партийные структуры «партии власти»). В то же время и федеральный центр нуждался в своего рода «показательных примерах» эффективных и лояльных губернаторов, каковым в тот период являлся губернатор Новгородской области. Начав свою политическую карьеру благодаря режиму Б. Ельцина и будучи одним из самых лояльных президенту губернаторов, М. Прусак оставался верным ему до конца. До 1999 г. он активно участвовал в трансформационных конфликтах на стороне правящей коалиции, вышедшей из них победителем. Со своей стороны федеральный центр обеспечивал необходимую политическую и экономическую поддержку политике губернатора и предоставлял дополнительные ресурсы, в том числе посредством привлечения в область международных проектов.

Внутри региона М. Прусак проводил активную политику кооптации потенциальных политических и общественных лидеров, включая их в собственную «команду единомышленников», состоящую как из представителей администрации области, так и депутатов областной Думы, городских и местных органов вла-

сти. Таким образом, практически все политические силы в регионе поддерживали губернатора и вступали с ним в конфронтацию лишь в редких случаях. Мнения и позиции общественных лидеров и жителей региона также принимались во внимание областной администрацией, благодаря активно выстроенной системе коммуникации с представителями регионального сообщества. Она включала в себя Общественную палату и другие консультационные органы, общественные слушания и публичные обсуждения принимаемых решений (Владимиров и др. 2003). Политика активного сотрудничества с региональным и местным бизнесом и создание благоприятных условий для его развития способствовали отсутствию финансовой поддержки возможных конкурентов М. Прусака, тем самым еще в большей степени укрепляя его политическую монополию в регионе.

Во многом укреплению позиций М. Прусака внутри региона способствовала и монополизация им права на использование регионального мифа, имевшего в Новгородской области мощную историческую основу.

Вечевая республика и связь с Ганзейским союзом как основа регионального мифа

Формирование региональной идентичности в Новгородской области опиралось на плодородную почву — наличие благоприятных исторических, культурных и символических предпосылок, которые первоначально стали толчком для развития демократического движения, а затем начали активно использоваться политической элитой. В период перестройки основным лозунгом политически активных слоев населения была идея восстановления святой Софии как действующего храма. Данная идея активно освещалась местной прессой, «подчеркивавшей ее символическую роль объединительницы и защитницы новгородских земель» (Петро 2004: 221).

Это время являлось действительно «культурным ренессансом»: в 1989 г. новгородские писатели основали еженедельную газету «Вече», быстро превратившуюся в форум, «где разные группы местной интеллигенции могли выразить свое отношение к ключевым аспектам новгородского мифа» (там же: 222). В целом при-

зывы к возрождению культурно-исторического наследия Новгородской вечевой республики, сформулированные представителями местной интеллигенции и демократического движения, стали основной идеей конца 1980-х – начала 1990-х гг.

В 1988-1989 гг. эти призывы вылились в две конкретные кампании. Во-первых, в дискуссии вокруг предложения партийных и промышленных лидеров сделать Новгородскую область одной из трех первых свободных экономических зон в СССР. Представители университетской и творческой интеллигенции негативно отреагировали на данную идею, предложив переписать концепцию таким образом, чтобы вместо промышленного развития, которое признавалось вредным для экологии и культуры, обратить внимание на сферы туризма и образования. Дискуссия привела к тому, что свободная экономическая зона в тот момент в области не была создана.

Вторым поводом к выступлениям, организованным интеллигенцией и представителями демократического движения, стали требования передачи главного исторического новгородского символа – Софийского собора – православной церкви. Эта акция сопровождалась развернутой на страницах газеты «Вече» кампанией за возрождение исторических и культурных традиций Новгородской республики. Акция завершилась успехом: собор был передан церкви в начале августа 1991 г. Новгородский миф продолжал оставаться привлекательным для интеллектуалов и в дальнейшем. В 1995 г. при непосредственной поддержке университетского общества был разработан «Новгородский проект», являвшийся «попыткой местной интеллигенции... сделать средневековую историю Новгорода основой для новой региональной стратегии» (Петро 2004: 228-229).

Существовавший в поле общественных дискуссий новгородский миф, базировавшийся на прошлом Вечевой республики и тесных связях с ганзейским союзом, на первых этапах не использовался областной администрацией, в составе которой были как представители прежней номенклатуры, так и новые акторы. Однако, после того как в 1994 г. «власти области начали активную политику привлечения инвестиций, прежде всего иностранных» (Гельман, Попова 2003: 199), история Новгорода как открытого

для торговли города оказалась той «символической продукцией», которая успешно реализовывалась на «внешнем рынке» (там же: 200). Но на «внутреннем рынке» этот успех долгое время никак не отражался. Так, в одном из интервью 1997 г. М. Прусак признавал, что «иностранцы с большей готовностью воспринимали новгородский миф, чем его соотечественники», и указывал, что «должно смениться, по крайней мере, одно поколение, чтобы новгородцы достаточно хорошо узнали свою историю и смогли ей пользоваться» (Петро 2004: 234).

Однако менее чем через два года, к моменту новых выборов главы региона, М. Прусак начал активно использовать новгородскую идею и на внутреннем рынке, что способствовало «созданию атмосферы общественного доверия», как со стороны жителей Новгородской области, так и со стороны представителей областной и местной элит. Такая политика имела свои дивиденды: в то время как на губернаторских выборах 1995 г. Прусак набрал 56,17% голосов, в 1999 г. он заручился поддержкой уже 91,56% избирателей.

Политическая элита Новгородской области предпринимала множество усилий для распространения и воспроизводства мифа и его элементов в сознании жителей региона посредством активного символического менеджмента. Речь идет о введении дополнительных занятий по краеведению в школах, университетских, специальных лекций при повышении квалификации государственных служащих, подготовке материалов в СМИ, соответствующей аргументации при принятии тех или иных решений, в выступлениях политиков и так далее.

Таким образом, активная политика идентичности, основанная на уникальности новгородской истории, символов и традиций, на внутреннем рынке обеспечила электроральные успехи губернатора, а на внешнем рынке – привлечение инвестиций и туристов, прежде всего, иностранных. Несомненно, большим подспорьем в формировании областной мифологии служила богатая история, уходящая корнями в далекое прошлое. Однако, как показывает пример соседней региону Псковской области, историческое наследие само по себе, без активной политики идентичности, остается лишь музейным экспонатом, но никак не идеологией, формирующей чувство общности.

У подобного рода активной единой политики идентичности есть и обратная сторона. Возникающее в результате культивирования одного единственного дискурса чувство общности влечет за собой формирование жестких границ «свой — чужой». Новгородцам было свойственно подчеркивать уникальность собственного региона и противопоставлять свое сообщество соседним. Таким образом, идея возрождения традиций вечевой республики и свободного торгового города создала достаточное закрытое для любой интеграции региональное политическое сообщество.

Тесные контакты с представителями федеральных структур и монополизация права на использование регионального мифа позволили М. Прусаку практически полностью взять под свой контроль не только политический процесс в регионе, но и коммуникацию с внешними акторами.

Международные связи Новгородской области

Поскольку Новгородская область не является приграничным регионом, международное сотрудничество здесь не было так развито, как в других субъектах РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, например, Псковской и Ленинградской областях или Республике Карелия. Тем не менее, международные связи, особенно иностранные инвестиции и международные проекты развития гражданского общества, играли особую роль в Новгородской области на протяжении 1990-х гг.

Основной упор в своей политике губернатор М. Прусак делал на привлечение иностранных инвестиций в экономику региона, сформировав соответствующее благоприятное налоговое законодательство и уделяя большое внимание отдельным инвесторам. На протяжении 1990-х — вплоть до начала 2000-х гг. — Новгородская область сохраняла лидирующие позиции по налоговому режиму инвестирования и основным показателям привлеченных иностранных инвестиций (Вардомский, Скатерщикова 2002: 185).

Специфика неэкономических международных связей в Новгородской области в 1990-х гг. (пик международной активности) заключалась в том, что они полностью зависели от губернатора области и его связей в федеральном центре. В то время как многие российские регионы в условиях слабости центральных властей

пустились в «свободное плавание» и самостоятельно осваивали международные рынки и программы технического содействия, Новгородская область использовала в качестве посредника в своем международном сотрудничестве федеральные структуры. И приток иностранных инвестиций, и программы поддержки социальных и гражданских проектов стали возможны в результате политической и экономической поддержки центра, которую получал губернатор Прусак в качестве лояльного губернатора и председателя Комитета по внешним связям Совета Федерации, пост которого он занимал в 1995–2000 гг. Это стало и главным фактором влияния: программы и экономические блага воспринимались участниками как заслуга губернатора, усиливая его позиции внутри региона. Более того, транслируемые международными акторами ценности (гражданское общество, права человека, свободная конкуренция) не воспринимались региональными акторами дословно: они сразу были вписаны в российскую структуру ценностей неформальных отношений и переговорного федерализма. В этом смысле они не имели эффекта строительства независимых и автономных от власти институтов, однако привели к восприимчивости инноваций и ценности повышения результативности повседневной работы как среди чиновников, так и среди лидеров некоммерческих организаций.

Иностранные инвестиции не оказали в Новгородской области прямого воздействия на становление системы управления, однако стали важнейшим катализатором привлечения внимания к «фламану реформ» со стороны разного рода международных институтов технического содействия. Так, в области были реализованы проекты жилищного строительства и развития городского транспорта, финансируемые за счет кредитов МБРР (Вардомский, Скатерщикова 2002: 186). В конце 1996 г. область получила заем от Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) для покупки городских автобусов, проведения экспериментов с налогооблагаемой базой и создания первого полного земельного кадастра в России. В итоге ЕБРР открыл в Новгороде западно-русский венчурный фонд для поддержки малого бизнеса (там же).

В 1997 г. Новгородская область стала одним из четырех регионов РФ, получивших помощь от Агентства международного развития США (US AID) в рамках специальной программы региональной

инвестиционной инициативы Госдепартамента США. Эта программа была инициирована комитетом «Гор – Черномирдин», а ее проекты были направлены как на привлечение инвестиций в регионы России, так и на поддержку институтов гражданского общества. При содействии администрации Новгородской области был создан Северо-Западный центр общественного развития – ресурсный центр НКО, распределявший гранты на проекты и поощрявший стабильное иностранное финансирование для перераспределения другим НКО вплоть до 2001 г.⁸

В качестве еще одного примера получения международных проектов благодаря федеральному центру можно назвать трехсторонний проект TACIS (Technical Assistance for Commonwealth of Independent States (программа технической поддержки для стран СНГ)) (2001–2003 гг.) – «Региональное экономическое развитие и антикризисные стратегии», инициатором которого стал председатель Комиссии Совета Федерации по международно-техническому сотрудничеству В. Колесников. Новгородская область была выбрана в качестве одного из пилотных регионов. Целью проекта являлось повышение квалификации государственных служащих, по его результатам была подготовлена серия брошюр о повышении эффективности управления. Хотя формально руководителем проекта в Новгородской области являлся председатель областной Думы А. Бойцев, в его реализации в равной степени активно участвовали представители как законодательной, так и исполнительной власти региона. Это позволило губернатору и его команде в очередной раз привлечь дополнительные международные ресурсы благодаря федеральному центру и тем самым способствовать контролю над внешними связями.

Некоторые другие проекты TACIS были реализованы на уровне столицы региона – Великого Новгорода. Результатами одного из них стали объединение всех туристических фирм и организаций города, связанных с принимающим туризмом (гостиницы, рестораны, арт-галереи), и создание первого офиса туризма европейского типа – некоммерческого партнерства «Офис туризма Великого Новгорода «Красная изба».

* * *

Таким образом, становление в Новгородской области политического сообщества регионацентричного типа во многом являлось следствием активной политики идентичности, проводимой руководством области во главе с губернатором М. Прусаком. На внутреннем рынке она была ориентирована на усиление позиций губернатора в регионе, в том числе и на электоральном поле. Политика идентичности для «внешнего пользования» была нацелена на привлечение, в первую очередь, иностранных инвестиций и повышение статуса региона в глазах федеральных центра в условиях переговорного федерализма. При этом федеральные органы власти не препятствовали формированию в Новгородской области регионацентричного политического сообщества, поскольку М. Прусак последовательно демонстрировал свою лояльность посредством членства в партиях власти и поддержки политики Б. Ельцина.

Такая ситуация была возможна по трем причинам: во-первых, в силу специфики регионального политического процесса, приведшего к формированию в области моноцентричного политического режима. Во-вторых, существенным подспорьем для губернатора М. Прусака являлось наличие в Новгородской области мощной исторической основы для формирования регионального мифа – ганзейского прошлого и вечевой республики. В-третьих, региональной элите удалось взять под свой контроль и международные связи. Это стало возможным благодаря персональным связям губернатора с представителями федеральных органов управления.

3.3. Модульное политическое сообщество: пример Республики Карелия

В Республике Карелия на протяжении 1991–2004 гг. существовали предпосылки для формирования такого типа политического сообщества, который был обозначен нами как «модульный». В истории Республики Карелия и ее столицы – города Петрозаводска не существовало мощной основы для регионального мифа, что не позволило региональной элите сформировать доминирующий дискурс о «мы – сообществе». Также в регионе четко прослеживалось наличие множественных и неподконтрольных одному ак-

⁸ Подробнее об истории Центра см. на сайте: <http://www.ngosnews.ru/cntr/pgs/history.htm>.

тору сетей коммуникации с внешним миром, что во многом было обусловлено приграничным положением Карелии. 723-километровая западная граница республики совпадает с государственной границей России и Финляндии (Немкович, Карамзина 1999: 6). Развитие приграничного сотрудничества привело к появлению множества связей между российскими и финляндскими партнерами. При этом большую роль в этой кооперации играли муниципальные органы управления, различные учреждения и коммерческие организации. Важным направлением международно-го сотрудничества Карелии является ее официальное членство в Баренцев Евро-Арктическом регионе. Помимо этого, республика активно участвует в деятельности Совета государств Балтийского моря, Ассамблее европейских регионов, реализует проекты Совета Министров Северных стран.

Политический режим в Республике Карелия

Специфика политического развития Карелии и формирование ее политического режима, в том числе и взаимоотношений ее лидеров с федеральным центром, во многом были обусловлены двумя факторами: (1) статусом республики, дававшим дополнительные преимущества на протяжении 1990-х гг.; (2) экономическим профилем региона, связанным с преимущественным развитием лесной промышленности, практическим отсутствием крупного бизнеса и в целом с экономической слабостью.

Смена первого эшелона номенклатурной политической элиты в республике прошла безболезненно. Осенью 1989 г. политическую сцену покинуло всё высшее руководство республики: в ноябре в отставку ушел первый секретарь обкома КПСС, в декабре – председатель Президиума Верховного Совета и председатель Совета министров КАССР. На пост председателя Президиума Верховного Совета Карельской АССР был избран В. Степанов, который практически в течение всей своей профессиональной деятельности занимался комсомольской и партийной работой, но при этом был представителем молодых и прогрессивных коммунистов (Цыганков 2001). Таким образом, во главе республики оказался не лидер оппозиции, а номенклатурный работник.

Придя к власти, В. Степанов занял этнически нейтральную позицию, отказавшись от поддержки Народного фронта, возникшего в республике в период перестройки. В то же время он не особо поддерживал и политику Б. Ельцина. В первые дни августовского путча 1991 г. В. Степанов никак не обозначил своей позиции. И лишь когда расстановка политических сил в Москве прояснилась, он сделал заявление о неконституционности действий путчистов. В период 1991–1993 гг. В. Степанов последовательно занимал умеренную антиельцинскую позицию, поддерживая коммунистов. Во время октябрьского кризиса 1993 г. он являлся сторонником «нулевого варианта», то есть роспуска обеих ветвей власти, реформирования политической системы и объявления новых выборов. Данный сценарий не удалось воплотить в жизнь на федеральном уровне, но он был реализован в Республике Карелия.

В. Степанову удалось в короткий срок убедить региональных политиков в необходимости разработки новой Конституции республики, самороспуска и новых выборов обеих ветвей региональной власти. Основным аргументом в данном случае являлось недопущение федерального вмешательства во внутренние дела региона. В январе 1994 г. был принят новый Основной закон Карелии, в апреле прошли выборы в обновленные органы власти, результатом которых стало избрание В. Степанова председателем правительства на безальтернативной основе. Одновременно состоялись выборы в новые органы власти, предусмотренные новой редакцией Конституции: двухпалатный парламент – Законодательное Собрание РК – и в органы исполнительной и законодательной власти местного самоуправления. В частности, мэром города Петрозаводска был избран С. Катанандов, занимавший этот пост с ноября 1991 г. Таким образом, в конце 1993 – начале 1994 г. карельская политическая элита объединилась вокруг В. Степанова с целью не допустить вмешательства во внутрирегиональную политику. Наличие «внешней угрозы» позволило достигнуть консенсуса без активной политики идентичности и формирования консолидирующего регионального мифа.

Во второй половине 1990-х гг. политическое развитие в Карелии напрямую было связано с попытками преодолеть экономический кризис, который сильнее всего сказался на ситуации в лес-

ной промышленности. Однако несмотря на все усиления региональных властей объемом инвестиций, направленных на развитие лесной промышленности, сократился к 1998 г. в 8,8 раза (Немкович, Цыпук, Шишкин 2000: 42-43). Экономический спад и отсутствие ясных перспектив развития промышленности в регионе повлекли за собой разрушение консенсуса, достигнутого в 1993–1994 гг. Мэр города Петрозаводска Сергей Катанандов, позиционировавший себя как энергичный политик нового поколения, построил свою избирательную кампанию на критике действующей власти. Основной упор им был сделан на необходимость мобилизации внутренних ресурсов республики с целью улучшения экономической ситуации, что нашло свое выражение в лаконичном лозунге «Сделаю шаг».

С. Катанандов одержал победу на выборах главы правительства в апреле 1998 г., не намного опередив своего основного соперника В. Степанова. В это же время состоялись выборы и мэра столицы Республики Карелия, на которых победу одержал другой молодой и энергичный политик А. Демин. Приход к власти двух энергичных и амбициозных политиков привел к конфликту между мэром столицы и главой республики, что способствовало формированию нескольких центров власти в Карелии. Несмотря на то что данный конфликт был разрешен не в пользу А. Демина, противостояние между региональными и местными органами управления сохранялось и в дальнейшем, уже в виде противостояния С. Катанандова и нового мэра Петрозаводска В. Маслякова⁹.

В течение первого срока управления республикой С. Катанандов пытался воплотить в жизнь идею опоры на внутренние ресурсы, что привело к закрытию региона для внешних экономических акторов. Однако уже к 2002 г. такая политика автаркии показала свою бесперспективность в связи с необходимостью модернизации промышленности, средств на которую в самом регионе не было. В связи с этим произошло изменение экономической политики в сторону большей открытости. Важнейшее предпринятое

горнодобывающей промышленности «Карельский окатыш» вошел в холдинг «Северсталь Групп», Надвоицкий алюминиевый завод — в «Группу СУАЛ», Вяртсильский метизный завод — в холдинг «Мечел», в регион вошли финская «Stora Enso» и шведская «Икеа» (Кром 2004).

В целом, за время руководства республикой как в первый (1998–2002), так и во второй (2002–2006) избирательный срок С. Катанандов уделял большое внимание разработке и выполнению Концепции социально-экономического развития Республики Карелия «Возрождение Карелии». Этот документ был разработан с привлечением широкого круга экспертов, в основном из Института экономики Карельского научного центра РАН и факультета экономики Петрозаводского государственного университета. Основной упор в ней делался на развитии промышленности и лесопромышленного комплекса РК. Отказ от политики автаркии, а также привлечение широкого круга экспертов к разработке Концепции социально-экономического развития способствовали не просто появлению новых экономических акторов, но и формированию различных сетей коммуникации, которые не были взяты под контроль одним центром власти.

В 2002 г. состоялись новые выборы главы региона. Во время предвыборной борьбы С. Катанандов использовал уже проверенные ранее технологии. Его новая предвыборная программа получила название «Вместе — к успеху Карелии!», основными целями которой провозглашались «Достоинство. Дело. Достаток». Кампания вновь оказалась весьма успешной, что дополнилось отсутствием видимых конкурентов, и С. Катанандов во второй раз получил пост главы региона в первом же туре.

Таким образом, политический процесс в Республике Карелия не способствовал формированию одного доминирующего дискурса о «мы — сообществе», то есть формированию регионалоцентричного типа политического сообщества. Особый статус национальной республики позволил региональным элитам укрепить позиции обеих ветвей власти посредством прямых выборов уже в начале 1994 г. При этом наличие «внешней угрозы», с одной стороны, сплотило политическую элиту вокруг одной фигуры — В. Степанова, а с другой стороны, не способствовало формированию одного мощного

⁹ Подробнее об этом см.: Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2002): Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб, М., стр. 259–271 и Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2008): Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб, стр. 227–270.

регионального мифа. Важным фактором политического развития в республике являлась и экономика. Электоральная борьба в дотационном регионе разворачивалась вокруг решения экономических проблем, которые занимали первую строчку в политической повестке дня основных конкурентов. Вторые выборы главы республики выиграл политик, построивший свою предвыборную кампанию на обещаниях социально-экономического характера. В качестве экспертов для него выступали ученые-экономисты, а не историки или представители этнической и культурной интеллигенции. Показав свою эффективность в 1998 г., тот же сценарий электоральной кампании был успешно реализован С. Катанандовым и на следующих выборах 2002 г. Дополнительным фактором формирования полицентричного политического режима были и конфликты между мэром столицы и главой республики, которые способствовали появлению множественности распространяемых дискурсов о «мы – сообществе». Конфронтация мэр Петрозаводска – глава Республики Карелия также увеличивала количество сетей коммуникации с внешним миром, прежде всего, с другими городами, регионами и странами.

Отсутствие регионального мифа или новой региональной идеи

Формирование одного доминирующего дискурса о «мы – сообществе» возможно в том случае, если существуют либо мощная историческая база, либо новая идея для регионального мифа. Как было показано на примере Новгородской области, история Новгородской вечевой республики и прочные связи с Ганзейским союзом стали основой для культивирования чувства принадлежности к политическому сообществу. В истории Карелии, напротив, нет «золотого века», который мог бы быть ядром регионального мифа. Однако это не исключало возможности появления некой новой, консолидирующей идеи.

Учитывая приграничное положение республики и ее историческую связанность с Финляндией, можно было бы предположить возникновение региональной идеи, связанной с финским прошлым. Однако такой сценарий не был реализован, поскольку политическое развитие в республике и стране в целом ограничилось эту возможность. Опора на «финскость», несомненно, была бы

расценена федеральным центром как проявление сепаратистских тенденций. Экономическая слабость Карелии, ее зависимость от федеральных трансфертов делали невозможным открытый конфликт с общегосударственными органами управления, как в случае, например, экономически развитого Татарстана.

Второй возможной основой для новой консолидирующей идеи мог бы стать особый статус Карелии как национальной республики. Парад суверенитетов начала 1990-х гг. во многом являлся результатом умелого разыгрывания региональными элитами «этнической карты». В отличие от некоторых других автономных республик РСФСР, общественные движения конца 1980-х гг. не были подкреплены в Карелии широкомаштабной мобилизацией населения. Конечно, период перестройки сопровождался всплеском общественной активности и созданием множества ассоциаций и негосударственных организаций, в том числе и на этнической основе. Однако ни одна из них не смогла монополизировать политическое пространство. Карельский народный фронт, объединивший этническую интеллигенцию, не заручился значимой поддержкой ни со стороны политической элиты, ни со стороны населения, в первую очередь, в связи с малочисленностью карелов в республике (Liikanen 2004). В итоге представители Карельского народного фронта получили на выборах республиканского Совета народных депутатов 1990 г. только четыре места.

Все это привело к отсутствию одного доминирующего мифа или региональной идеи и складыванию достаточно расплывчатых представлений о «мы – сообществе». Как показал анализ образа региона, проведенный Е. Цумаровой в 2004-2005 гг. (Цумарова 2006), политические акторы использовали в своей риторике довольно абстрактные основания для формирования чувства единства. Так, Карелия представлялась в их выступлениях как приграничье России и Европейского Союза и как один из центров Баренцева региона. Границы политического регионального сообщества изначально задавались как гибкие. В качестве «своих» воспринимались другие субъекты РФ и даже суверенные государства, которых объединяла с Карелией общность интересов и географическая близость. К «чужим» же относились те, кто был нечувствителен к интересам региона, в том числе и федеральный центр (там

же: 164). Несмотря на то что этническая составляющая не была взята в Карелии за основу формирования регионального мифа, статус республики как особого субъекта РФ активно использовались агентами политики идентичности. Идея автономии являлась одной из центральных в выступлениях представителей политической элиты (там же: 165).

Отсутствие единого курса при проведении политики идентичности сказалось и на представлениях жителей республики о «мы – сообществе». Респонденты подчеркивали тесную связь региона с другими северными территориями России или с соседними государствами (там же: 169). Таким образом, свойственная и агентам политики идентичности, и простым членам политического сообщества гибкость в определении границ «свой – чужой» во многом являлась следствием отсутствия мощной основы для формирования регионального мифа и невозможности использования существующих в республике основ для создания новой идеи.

Международные связи Республики Карелия

В силу географической и исторической близости наиболее развитыми и распространёнными внешними связями Республики Карелия являются связи с Финляндией. При этом история сотрудничества такова, что если первоначально именно финские партнеры были инициаторами проектов и определяли сферы кооперации, то со временем карельские акторы становились все более активными в развитии двусторонних связей.

Первым этапом к выстраиванию новой системы взаимоотношений между Карелией и Финляндией после падения «железного занавеса» в начале 1990-х гг. стала, как и во многих других случаях, гуманитарная помощь. Этот этап характеризовался хаотичностью и отсутствием четкой стратегии кооперации. Главным импульсом для развития более продуманного и осмысленного сотрудничества стало подписание в 1992 г. Договора о дружбе и сотрудничестве между Россией и Финляндией. Для выполнения основных задач договора министерство иностранных дел Финляндии начало с 1993 г. выделять дополнительные средства на поддержание и развитие экономической и социальной сфер в приграничных с ней территориях РФ – Мурманской области, Республике Карелия,

Ленинградской области и Санкт-Петербурге. При этом Карелия всегда занимала особое место среди других регионов. Основными направлениями сотрудничества стали развитие приграничной инфраструктуры, экологическая безопасность, решение социальных проблем, культурное сотрудничество и выравнивание жизненного уровня приграничных территорий.

Новый этап развития международного сотрудничества Карелии начался со вступлением Финляндии в Европейский Союз в 1995 г. Это обусловило наличие важнейшего ресурса для финансирования приграничного сотрудничества – средств ЕС. Европейская программа TACIS стала одним из главных источников дальнейшего развития внешних связей Карелии, поскольку в 1995 г. Северо-Запад РФ был включен в число географических приоритетов программы. В 1997 г. в Петрозаводске было создано Техническое бюро TACIS для Северо-Запада РФ с целью координации и повышения качества проектов, осуществляемых на этой территории, на всех стадиях проектного цикла – от формулировки идей и написания заявок до управления реализацией проектов и подготовки отчетов. В общей сложности в рамках всех подпрограмм TACIS было одобрено около 40 как исключительно карельских, так и совместных с другими регионами РФ проектных предложений с объемом финансирования от 100 тыс. до 3,5 млн евро каждый в рамках европейских программ Бистро, TACIS-трансграничное сотрудничество (микро-проекты), Порожденные города, Лиен, Темпус, Инко-Коперникус, Интас и другие (Приграничное сотрудничество). В подавляющем большинстве проектов технического содействия партнером с европейской стороны оставались давние финские организации, фирмы и учреждения.

Помимо средств программы TACIS, с 1995 г. Европейская Комиссия включила финские территории в финансирование своей программы поддержки европейских регионов «Интеррег». В частности, была одобрена программа «Интеррег-ПА-Карелия» на 1995–1999 гг. для развития приграничного сотрудничества. Территория проекта включала в себя три региональных союза Финляндии – Северную Карелию, Северную Остерботнию и Кайнуу. И, несмотря на то что российская Республика Карелия не могла формально претендовать на финансирование в рамках програм-

мы «Интеррег», многие проекты реализовывались при ее участии. Приоритетными направлениями этой программы стали поддержка как предпринимательства на определенных территориях, обучение и подготовка специалистов и охрана окружающей среды. Эти проекты способствовали поиску и решению общих и похожих проблем Восточной Финляндии и Республики Карелия, обмену опытом в их решении и укреплению связей между партнерами (Яровой 2006).

В 1998 году результатом долгосрочного сотрудничества в рамках европейской программ стала идея создания еврорегиона «Карелия», включавшего в себя те же три региональных союза Финляндии и Республику Карелия. Эта идея была первоначально озвучена правительством Карелии, поддержана финскими партнерами и нашла свое воплощение в подписании в январе 2000 г. соглашения и устава еврорегиона. Главными направлениями его деятельности являются экономические связи, охрана окружающей среды, туризм и культура, а с 2003 г. также развитие информационных технологий и структур гражданского общества. В целом, он признан наиболее удачным примером еврорегиона с участием России (Кузнецов 2004: 10).

В течение 2000 г. была разработана следующая программа «Интеррег-IIIА-Карелия», которая уже учитывала наличие еврорегиона и закрепила выгодное положение РК в системе европейских связей. Она начала воплощаться в жизнь с 2001 г., и в этом процессе Карелия стала все больше участвовать не только в освоении европейского финансирования, но и в определении приоритетов и принципов приграничного сотрудничества.

Сформулированная финскими политиками еще в 1997 г. инициатива «Северное измерение» получила в 2000 г. поддержку Европейской Комиссии и Европейского Совета и стала официальной стратегией ЕС по поддержке, в том числе, и северных территорий России (Шлямин 2002: 22-24). Несмотря на то что эта инициатива так и не смогла достичь всех первоначально декларированных целей и стать главным инструментом для развития сотрудничества между северными территориями ЕС и РФ, она продемонстрировала заинтересованность Финляндии в развитии ее взаимоотношений с Россией, а также их важность для данного региона.

Наряду с тесными международными контактами в социальной и культурной сфере в отношении иностранных инвестиций Республика Карелия занимает довольно низкие позиции. Они составляют очень небольшой процент по сравнению с тем, что можно было бы ожидать, принимая во внимание интенсивность приграничного сотрудничества (Валуев 2000: 75-81). Это связано с представлением региональных властей о необходимости избежать статуса Карелии как сырьевого придатка западных стран и вывоза слишком большого количества переработанной древесины. Отчасти такое представление родилось из негативного опыта инвестиций в лесодобывающую отрасль, приведших к сокращению рабочих мест и упомянutoму вывозу. В связи с этим региональные власти проводили по отношению к лесной отрасли патерналистскую политику, связанную с усилением контроля за ней и концентрацией управления в руках власти (Немкович и др. 2000: 112-114).

Специфика международных связей Республики Карелия состоит в том, что главным в них является приграничное сотрудничество. Отсюда наличие большого количества региональных акторов, задействованных в кооперации: не только разного рода ведомства и учреждения региональной и муниципальной власти, но и некоммерческие организации, образовательные и социальные учреждения. Во многих случаях их сотрудничество с иностранными партнерами осуществляется напрямую, без посредников в лице органов власти.

Важную роль в налаживании международной кооперации сыграло Министерство внешних связей Карелии, существовавшее до 2002 г. Помимо дипломатических и протокольных функций в его задачи входило обеспечение международными проектами республиканских министерств и ведомств, учреждений и организаций. После ликвидации данной структуры отдельные министерства и ведомства республиканского правительства начали все в большей степени самостоятельно осуществлять международное сотрудничество, реализуя те или иные проекты.

Таким образом, международное сотрудничество в Республике Карелия имело диффузный и прямой характер. Это было обусловлено несколькими факторами. Во-первых, поскольку

основной целью международного сотрудничества в регионе являлось решение социальных проблем, органы местного самоуправления, представители социальных учреждений и НКО активно использовали возможность получения иностранного финансирования для реализации своих программ. Это привело к увеличению агентств кооперации, которые взаимодействовали со своими партнерами напрямую, независимо от региональных властей.

Во-вторых, федеральный центр также не пытался взять под свой контроль международное сотрудничество в республике. Причиной этого было то, что Карелия в силу своего незначительного экономического потенциала не представляла особого интереса для крупного бизнеса. К тому же, статус республики позволял региональным политическим лидерам претендовать на большую самостоятельность по сравнению с другими субъектами федерации, в том числе в международных связях. Кроме того, отношения России с Финляндией в целом всегда характеризовались отсутствием конфликтности и позитивным настроем.

* * *

Становление в Республике Карелия политического сообщества модульного типа напрямую было связано и с историей политического развития региона, и с отсутствием мощной базы для формирования регионального мифа, и со спецификой международных связей. Соревновательность и полицентричность политического режима, сложившегося в республике с 1991 по 2004 гг., а также специфика электорального процесса не позволили возникнуть одному центру власти в регионе. Отсутствие мощной исторической базы, так же как и невозможность формирования новой идеи для регионального мифа способствовали формированию гибких границ «мы – сообщества». Многочисленные связи с Финляндией, другими странами и регионами не были взяты под жесткий контроль ни региональными, ни федеральными органами власти. Первые считали их дополнительным источником решения социальных проблем, вторые не видели никакой угрозы в таком международном сотрудничестве.

3. 4. Неоднозначное политическое сообщество: пример Калининградской области

В приведенной нами классификации политических сообществ Калининградская область занимает промежуточное положение между двумя полюсами: модульным и регионацентричным, одновременно обладая свойствами того и другого типа. Это связано, во-первых, с наличием нескольких дискурсов о «мы – сообществе», два из которых базируются на историческом прошлом региона, а третий – на новой региональной идее. Ядром последней является подчеркивание уникального положения Калининградской области – эксклава и анклава одновременно. Во-вторых, множественные коммуникации членов сообщества с внешними акторами изначально не были взяты под контроль со стороны губернаторов, однако с начала 2000-х гг. они попали под пристальное внимание федерального центра.

Формирование политического сообщества в Калининградской области представляет собой безусловно интересный и неоднозначный процесс, в который было вовлечено множество акторов как внутри, так и вовне региона. Это случай, в котором параметры политики идентичности и политического сообщества даже в большей степени задавались извне, чем изнутри. Область стала объектом активной политики федерального центра, Европейского Союза и его отдельных стран-членов, а также множества акторов внутри этих структур: политиков, экспертов, чиновников. Такое повышенное внимание к региону связано с его уникальной геополитической ситуацией: российский эксклава, оторванного от «большой России», и анклава Европейского Союза, окруженного со всех сторон его странами-членами.

Политический режим в Калининградской области

С точки зрения политического развития, на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. в Калининградской области сформировался полицентричный конкурентный режим с высокой степенью конфликтности и политической нестабильности. С 1991 по 2004 г. на посту главы области сменилось четыре губернатора, и ни одному инкumbенту не удалось переизбраться на новый срок. При этом каждый из губернаторов оказывался вовлеченным

в конфликты с несколькими центрами власти, как по горизонтали — губернатор versus областная Дума, так и по вертикали — региональный уровень versus органы местного самоуправления, прежде всего, Калининграда. Каждый из них олицетворял новый период развития региона, предлагая и реализуя разные направления выхода из экономического кризиса 1990-х гг., разные региональные идеологии.

Первый губернатор, точнее, глава администрации Калининградской области, Ю. Маточкин был назначен на этот пост Указом президента РФ от 21 сентября 1991 г. На тот момент он являлся народным депутатом РСФСР от Калининградской области и был сторонником либерализации политической и экономической системы. В течение всего периода своего губернаторства он последовательно поддерживал политику Б. Ельцина, входя в 1993–1994 гг. в Инициативный комитет и Федеральный совет Партии российского единства и согласия, а в 1995–1997 гг. — в Совет Движения НДР. В 1996 г. он возглавил областную избирательную кампанию Б. Ельцина на президентских выборах, организовав поддержку его кандидатуры со стороны глав местных администраций.

Лейтмотивом правления Ю. Маточкина было лоббирование принятия закона о свободной экономической зоне в Калининградской области. Идея придания региону подобного статуса была сформулирована им еще в 1990 г. в ходе кампании по выборам народных депутатов РСФСР. В то время эта идея была враждебно воспринята руководством обкома КПСС. Однако и в постсоветское время, когда Ю. Маточкин стал главой администрации области, ее реализация оказалась нелегким делом. Кроме экономических аргументов, приводимых противниками идеи, закон рассматривался и как угроза развития регионального сепаратизма. Тем не менее, уже в 1993 г. Ю. Маточкину удалось добиться для Калининградской области статуса свободной экономической зоны, а в 1996 г. — принятия федерального закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области»¹⁰.

Несмотря на лояльность населения к Ю. Маточкину, период его руководства областью пришелся на глубочайший экономический кризис начала 1990-х гг., который в Калининградской области усили-

вался эксклавым положением региона. После распада СССР область оказалась оторванной от сложившихся в советское время экономических и транспортных связей. В качестве основного способа компенсации промышленного спада Ю. Маточкин рассматривал помощь со стороны федерального центра, на которую в основном и рассчитывал. В то же время его деятельность по «добыванию» средств из федерального центра не была столь успешной, как можно было бы ожидать. В результате в регионе стало формироваться представление о том, что Москва не уделяет должного внимания Калининградской области, оказавшейся помимо воли в сложной геополитической ситуации.

Неудачи Ю. Маточкина в привлечении федеральных средств привели к ситуации довольно типичного для российских регионов конфликта с главой городской администрации Калининграда В. Шиповым. Конфликт развивался вокруг городского бюджета и особенно обострился в мае — июне 1995 г. Городскому бюджету, велед за областным, было выделено почти в три раза меньше необходимых средств, что привело к задержкам выплат зарплат бюджетникам. Взаимные обвинения в неэффективном управлении лишь обострили конфликт. В итоге инициативная группа городской администрации даже намеревалась использовать инструмент областного референдума для выражения недоверия Ю. Маточкину и отстранению его от должности главы администрации (Слепокуров 1995).

Ситуация открытого острого конфликта повредила и главе областной, и городской администрации. На выборах в 1996 г. они оба проиграли своим конкурентам. Во втором туре действующий губернатор набрал на 9% меньше голосов, чем его основной соперник Л. Горбенко, заручившийся поддержкой 50,4% избирателей. Л. Горбенко, «крепкий хозяйственник», до победы на губернаторских выборах Калининградской области десять лет был генеральным директором Калининградского государственного морского рыбного порта.

В отличие от Ю. Маточкина, который продолжал настаивать на особых отношениях с федеральным центром, Л. Горбенко следовал ставку на независимость региона от федерального финансирования и развитие региональной промышленности. Он инициировал проект под названием «Программа-1000», направленный на социально-бытовое обустройство малых городов, поселков и сел об-

¹⁰ Подробнее об истории создания особой экономической зоны см.: Особая экономическая зона в Калининградской области (2005), в: Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства № 1. — <http://www.knia.ru/bul/38.html>.

ласти. Сложности в реализации стратегии опоры на внутренние ресурсы, особенно в сфере поддержки сельских районов, проявились довольно скоро. После сравнительно спокойных первых двух лет правления к 1998 г. у Л. Горбенко назрел серьезный конфликт с областной Думой (Калининградская область 1998), а затем и с мэром Калининграда Ю. Савенко, который попытался реализовать свою собственную политику привлечения инвестиций из других регионов. Конфликт проявился в бюджетных и административных войнах, и к 1999 г. Ю. Савенко стал претендовать на позицию губернатора, заручившись поддержкой многих политических сил в регионе, в том числе депутатов областной Думы (Савенко Юрий Алексеевич).

Неэффективность управления регионом со стороны губернатора Л. Горбенко критиковалась в федеральной и региональной прессе, со стороны политических акторов различных уровней — от федерального до местного (Будоян 1998; Костомаров 1998). Попытки взять под контроль региональные средства массовой информации и закрыть два независимых телеканала «Каскад» и «Премьер» привели к усилению оппозиции со стороны практически всех независимых СМИ (Калининградская область 1998). Недовольство губернатором выражали почти все политические объединения области — от региональных отделений ЛДПР и КПРФ до демократических сил (Яблоко, ДВР), кроме прогубернаторской НДР (там же). В результате, в ноябре 2000 г. Л. Горбенко проиграл губернаторские выборы, уступив свой пост командующему Балтийским флотом, адмиралу В. Егорову. Избрание В. Егорова, имевшего поддержку со стороны федерального центра, в целом укладывалось в общероссийскую тенденцию строительства властной вертикали и усиления влияния на политику представителей силового блока, свойственную началу 2000-х гг.

В. Егоров, находившийся на посту губернатора с 2000 по 2005 гг., проводил довольно умеренную политику, одновременно развивая и особую экономическую зону, и активные связи с федеральным центром. В то же время для упрочения своих позиций он пытался использовать собственные экономические и общественные ресурсы. Однако, несмотря на свою умеренность, он также не избежал конфликта с областной Думой, которая всегда играла важную роль в регионе (Калининградская областная 2004).

К середине 2000-х гг., когда федеративная реформа способствовала окончательному построению исполнительной вертикали, В. Егоров перестал устраивать федеральные органы управления. Главным образом, это было связано со сложностью задач, стоящих перед губернатором области в контексте расширения ЕС 2004 г., в результате которого область оказалась со всех сторон окруженной странами Европейского Союза. В 2005 г. в ходе специальной проверки счетной палаты были обнаружены нецелевые траты при подготовке к юбилею города и прочие недочеты. В результате скандала В. Егоров досрочно (за месяц до истечения срока) сложил полномочия губернатора Калининградской области, не обращаясь к президенту с вопросом о доверии. Его приемником стал Г. Боос, заместитель председателя Государственной Думы, опытный политик и управленец московского, а затем и федерального уровней.

Таким образом, политическое развитие Калининградской области в 1990-х — начале 2000-х гг. не позволило возникнуть единственному центру власти в регионе. Ни одному губернатору не удалось взять под свой контроль другие политические силы, почти все они с разной степенью интенсивности участвовали в конфликтах с областной Думой, мэрами Калининграда, депутатами Думы столицы региона, а также другими главами и представителями местного самоуправления, например с Ассоциацией муниципальных образований области. Ни один из губернаторов также не смог добиться значительной поддержки со стороны федерального центра. Однако именно такая поддержка того или иного губернатора являлась значимым фактором для населения области, оторванного от «большой России». Наглядным примером этому служит изначально положительное отношение со стороны представителей местных и региональных политических элит к «ставленнику Москвы» Г. Боосу (Георгий Боос 2007). Следовательно, в вопросе политического развития региона Калининградская область, в целом, была очень близка к модульному типу регионально-политического сообщества.

Геополитическое положение области оказывало влияние не только на развитие внутривнутриполитического процесса в регионе, но и на формирование представления о «мы — сообществе». При этом важную роль в этих процессах играли два внешних актора: федер-

ральный центр и Европейский Союз, чье присутствие в том или ином виде постоянно ощущалось в Калининградской области.

Два конкурирующих дискурса о «мы — сообществе» и одна региональная идея

Региональный миф в Калининградской области изначально мог базироваться как минимум на двух различных основаниях. Во-первых, это довоенное прошлое, связанное с ее историей в составе Восточной Пруссии. Богатое историческое и культурное наследие Кенигсберга является основой представлений о связи Калининградской области с Европой, более тесной и прочной, чему осталась часть России. Во-вторых, основой могло стать и советское прошлое, послевоенное заселение Калининградской области и строительство практически нового города. В послевоенной истории региона главной идеей становится особая миссия Калининграда в составе России — защитницы ее границы, форпоста и крепости.

На наличие этих двух противоположных представлений указывают практически все исследователи региональной идентичности в Калининградской области. Так, А. Карпенко выделяет «традиционно-государственническую» (Калининград как «неотъемлемая часть России») и «сепаратистскую» (Калининград как Балтийская республика или «особая экономическая зона») линию конструирования нарратива о региональной идентичности (Карпенко 2008). А. Гнатенко отмечает, что в экспертном сообществе существуют представления о Калининграде как «штыке, обращенном на запад» и, напротив — как о мосте на рынки европейских стран для российских производителей и о воротах для европейскихцев на рынок России (Гнатенко 2008: 104). Как подчеркивает В. Абрамов, два различных видения развития Калининградской области также присущи разным ведомствам в федеральном центре. Представители властных структур, курирующих экономику, готовы рассматривать регион как полигон сотрудничества между Россией и ЕС, в то время как «силовики» предпочитают видеть в нем «непотопляемый авианосец» и «ракетный пистолет у виска Европы» (Абрамов 2004: 24).

В течение 1990–х гг. оба эти дискурса активно воспроизводились в Калининградской области и поддерживались различными групп-

пами населения. Однако ни один из губернаторов как ключевой агент политики идентичности в регионе не мог опираться лишь на один из них, сделав его основой регионального мифа. Основной причиной этого являлось наличие в случае Калининградской области двух принципиально отличных между собой «внешних рынков» — соседних стран и Европейского Союза в целом, с одной стороны, и «большой России», с другой.

Опора на представление о регионе как исторической части Европы являлась привлекательной для «европейского внешнего рынка». В то же время формирование регионального мифа лишь на основе прусского прошлого могло быть воспринято федеральным центром как проявление сепаратистских тенденций. При этом центральное руководство имело определенные основания для подобного рода опасений. По данным массовых опросов населения, в 1998 г. свыше 15% респондентов в Калининградской области одобряли отделение от России (Давыдова 1998). Идея выхода области из состава РФ нашла свое отражение и в программах некоторых региональных политических партий и организаций, например Балтийской республиканской партии. Напротив, дискурс о «форпосте» или «штыке, обращенном за запад», являлся привлекательным для федерального центра, но служил препятствием для налаживания диалога с европейскими партнерами.

Таким образом, геополитическое положение региона, наличие двух различных «внешних рынков» способствовало неопределенности и одновременно использованию обоих дискурсов «мы — сообществе», по своей сути противоположных. Агентам региональной идентичности приходилось лавировать между федеральным центром и Европейским Союзом, периодически отдавая предпочтение то одному, то другому «внешнему рынку».

Нестабильность политического режима и наличие двух антагонистических представлений о «мы — сообществе» привели к появлению большого количества спекулирующих по поводу будущего Калининградской области. В 1990–х гг. в региональных средствах массовой информации муссировались такие предложения, как превращение области в Российскую немецкую республику — место проживания российских немцев; обретение регионом статуса независимого прибалтийского государства;

например, различных культурных обществ, работников музеев, организаторов выставок и так далее. Помимо этого, прусское прошлое «сквозит» в названиях многих фирм и продукции региональных производителей.

Другим примером того, что оба дискурса продолжали существовать в регионе, является история празднования юбилея столетия. В начале 2000-х гг. велись дебаты по поводу того, какую дату взять в качестве основной — 60-летие Калининграда или 750-летие Кенигсберга. В результате в 2005 г. праздновали 750-летие Калининграда. При этом основной логотип юбилея сочетал в себе элементы обоих дискурсов: он состоял из прусских Королевских ворот, раскрашенных в российский триколор. По мнению разработчиков логотипа, такое решение позволило наиболее наглядно отразить идею Калининграда как «русского города в сердце Европы» (Субботин 2005).

Следовательно, специфика формирования политического сообщества в Калининградской области связана с изначальным наличием двух противоположных дискурсов о «мы — сообществе», каждый из которых потенциально мог быть основой для регионального мифа. Однако в реальности ни один не был использован основными агентами региональной идентичности в силу наличия двух разных «внешних рынков». Итогом стало появление в Калининградской области совершенно новой региональной идеи, отвечающей интересам и Европейского Союза, и федерального центра. Однако это не сняло со счетов прежние дискурсы о «мы — сообществе», которые продолжали воспроизводиться на внутреннем рынке. Напротив, она привнесла еще одно видение регионального политического сообщества, создав новый дискурс. Новая региональная идея, по сути, способствовала формированию дискурса об исключительности региона, поскольку она базируется на представлении о Калининградской области как субъекте РФ, стоящем особняком от остальных российских регионов.

Таким образом, как указывалось выше, Калининградская область занимала промежуточное положение по отношению к двум идеальным типам региональных политических сообществ — «модульному» и «региоцентричному». С одной стороны, в области наблюдалось несколько различных дискурсов о «мы — сообществе», ни один из

которых не стал базой для основного регионального мифа. С другой — новая региональная идея, появившаяся в начале 2000-х гг., способствовала формированию представления об уникальности Калининградской области, что соответствует региоцентричному типу.

Новая региональная идея также «работала» на гармониацию внешних связей области, которые в силу ее геополитического положения были многочисленными на протяжении всего постсоветского периода.

Международные связи Калининградской области

Специфика международных связей Калининградской области на протяжении 1990-х гг. связана с эксклавностью региона, а в дальнейшем и с его положением как анклава внутри пространства Европейского Союза. Это выражается в развитости пригранично-сотрудничества и в повышенном интересе к региону как Европейского Союза в целом, так и его отдельных стран-членов.

Основы приграничного сотрудничества Калининградской области с соседними странами были заложены в начале — середине 1990-х гг., когда были заключены двухсторонние соглашения между Россией и Польшей, Россией и Белоруссией, Россией и Литвой, которые создали особые инструменты взаимодействия приграничных территорий. Постоянное управление сотрудничеством осуществлялось соответствующими тремя двусторонними советами, в рамках которых работало от 8 до 12 совместных комиссий.

Приграничное сотрудничество осуществляется также в рамках еврорегионов. Калининградская область была одним из пионеров в России по созданию этого типа кооперации. Работа в данном направлении началась еще в 1996–1998 гг., когда был создан еврорегион Неман с участием Белоруссии, Литвы, Польши и к которому позже присоединилась Калининградская область (Кузнецов 2004). В дальнейшем число еврорегионов возросло до пяти — Неман, Балтика (регионы Польша, Латвия, Литва, Дания, Швеция), Шипульполь (регионы Польша и Литва), Лава-Льна (регионы Польша) и Сауле (регионы Латвия, Литва, Швеция) (Межевич 2009).

Другим важным фактором международных связей Калининградской области является политика Европейского Союза, направленная на смягчение социальных проблем в регионе и под-

держание социально-экономического развития. На протяжении 1990-х гг. она реализовывалась, прежде всего, посредством программы ЕС TACIS. Региону в рамках данной программы было выделено финансирование в размере примерно 40 миллионов евро. Средства были использованы для поддержки частного сектора, приграничного сотрудничества, охраны окружающей среды, развития здравоохранения (Отношения 2003: 3). Области также было оказано содействие для решения региональных проблем и через другие программы ЕС для России и многие региональные программы, в первую очередь, программы приграничного сотрудничества, «Интеррег», «Северного измерения» и так далее.

Помимо общеевропейских программ, в регионе действовало множество фондов отдельных стран-членов ЕС, реализующих собственные программы международного сотрудничества. Среди них можно выделить проекты министерства иностранных дел Дании, активную поддержку немецких фондов, программы Шведского агентства международного развития (SIDA) (Кузин 2003: 145). Многие международные организации также имели собственные офисы в Калининграде, например, Совет министров Северных стран и Совет государств Балтийского моря. Постоянное европейское присутствие в регионе ощущалось и в деятельности консульств отдельных стран-членов ЕС, таких, как Германия, Польша, Литва, Латвия, Швеция, Нидерланды.

В международном сотрудничестве были задействованы различные акторы – от региональных и муниципальных органов власти до НКО. В целом некоммерческие организации в Калининградской области развивались достаточно успешно (там же: 143). Еще в 1994 г., при поддержке Ю. Маточкина в области была создана Общественная палата, в состав которой вошли представители наиболее значимых НКО. Следующий губернатор Л. Горбенко меньше уделял внимание третьему сектору. Во время его руководства областью Общественная палата не собиралась, и ее деятельность была восстановлена только в 2001 г. при губернаторе В. Егорове. В отношении международных связей на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. НКО региона самостоятельно выстраивали сети сотрудничества с европейскими партнерами и получали европейское финансирование независимо от областной администрации (Дементьев 2004).

Множественность акторов, источников финансирования, программ и схем взаимодействия привело к тому, что в целом международное сотрудничество Калининградской области имело диффузный характер и не координировалось целиком из одного центра¹¹. Более того, нестабильность и полицентричность регионального политического режима делали невозможными монополизацию и контроль над коммуникацией с «внешним миром». Таким образом, международные связи Калининградской области, прежде всего европейские, являлись хорошо развитыми, многообразными и неподконтрольными одному политическому актору в регионе. Это способствовало модульному характеру формирующегося политического сообщества и готовности региона к включению в другие макрорегионы, прежде всего, международные уровни.

На протяжении 1990-х гг. международные связи, интенсивно развивающиеся в Калининградской области, практически не привлекали внимания федерального центра. По сравнению с советским периодом, когда в регионе были сосредоточены существенные военные силы, в начале 1990-х гг. произошло существенное сокращение воинских формирований и численности Балтийского флота. В связи с этим федеральный центр на некоторое время потерял интерес к области как стратегически значимому с военной точки зрения региону (Динамика 2003). Хотя центральные органы управления участвовали в создании в 1996 г. особой экономической зоны, а в 1998 г. способствовали разработке и принятию специальной целевой программы, они не оказывали региону необходимой финансовой поддержки.

Ситуация стала меняться в начале 2000-х гг., когда федеральный центр обратил особое внимание на Калининградскую область в связи с расширением ЕС и необходимостью урегулирования проблемы «калнинградского транзита». В свою очередь, Европейский Союз оказался заинтересованным в поддержании социально-экономической стабильности в своем будущем анклаве. В мае 2002 г. была принята Программа деятельности ЕС в Калининградской области «Сотрудничество между ЕС и Россией по Калининграду, 2002 год и далее» (Программа 2004). Со стороны России в это же время была разработана новая федеральная целевая программа «Развитие Калининградской об-

¹¹ О многообразии примеров сотрудничества более подробно см.: Клемешев А. (ред.) (2004): Российская Балтика: приграничное сотрудничество. Калининград.

ласти на период до 2010 г.», получившая более полное, по сравнению с предыдущими аналогичными программами, финансирование. Регион оказался в числе пяти приоритетов Комиссии при администрации президента РФ, активизировалась работа над новым законом об особой экономической зоне, с июля 2002 по январь 2004 г. также существовал пост специального представителя президента РФ по проблемам Калининградской области.

Пристальное внимание к области со стороны федерального центра сказалось на дальнейшем развитии международного сотрудничества региона. Все более укрепляющуюся ориентацию на селения на связь Калининграда с Европой (Макарычев 2002/2003) центральные органы управления восприняли как угрозу сепаратизма и возможной потери региона. Это совпало с общероссийской тенденцией подчеркивания важности суверенитета и освобождения от влияния международных акторов, прежде всего, западных. Поэтому федеральный центр предпринял попытку взять под свой контроль внешние связи региона и политику в области в целом посредством назначения на пост губернатора-«варяга» из Москвы и закрепления дотационного статуса региона. При всех издержках, с политической точки зрения, такой статус усиливает зависимость Калининградской области от федеральных бюджетных средств.

Новая стратегия федерального центра во взаимоотношениях с регионом ограничивала ориентацию области на включение в другие макрорегионы, негативно влияя на модульность политического сообщества. Мало того, она способствовала формированию представления о регионе как уникальном пространстве, то есть работала на усиление регионоцентричности.

* * *

На протяжении 1990-х гг. в Калининградской области происходило формирование модульного политического сообщества. Этому способствовали полицентричность регионального политического режима, существование нескольких дискурсов о «мы – сообществе», ни один из которых не мог стать основой регионального мифа, а также хорошо развитое международное сотрудничество и отсутствие контроля над коммуникациями с внешними акторами. Однако изменение в начале 2000-х гг. геополитической ситуации – расширение

ние Европейского Союза на восток и вхождение в его состав Литвы и Польши – привело к привнесению элементов регионоцентричности. Калининградская область стала объектом пристального внимания двух внешних акторов – федерального центра и ЕС, которые начали оказывать существенное влияние на внутрирегиональные процессы.

Заключительные замечания

Проведенный анализ формирования политических сообществ *подтвердил нашу первую гипотезу о том, что их тип зависит от происходящих в них политических процессов и, соответственно, от сложившихся в них политических режимов.* Соревновательность электоральной борьбы, конфликтность и полицентричность этих процессов не позволяли возникнуть одному центру власти, который бы взял под свой контроль как политику идентичности, так и внешние связи регионов. В результате возникло большое количество сетей коммуникации с «внешним миром», что привело к становлению гибких границ «своей – чужой». Представители различных центров власти также формировали определенные образы «мы – сообщества».

В случае Республики Карелия электоральная борьба разворачивалась вокруг решения экономических проблем, которые занимали первую строчку в политической повестке дня основных конкурентов на кресло главы республики. Дополнительным фактором формирования полицентричного политического режима были конфликты между мэром столицы и главой региона, которые способствовали появлению множественности распротра-няемых дискурсов о «мы – сообществе». Конфронтация также увеличивала количество сетей коммуникации с внешним миром, прежде всего, с другими городами, регионами и странами.

В Калининградской области на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг. существовал полицентричный режим с высокой степенью конфликтности и политической нестабильности. С 1991 по 2004 г. на посту главы области сменилось четыре губернатора, и ни одному инкумбенту не удалось переизбраться на новый срок. При этом каждый из них оказывался вовлеченным в конфликты с несколькими центрами власти. Как результат – распространение нескольких различных дискурсов о «мы – сообществе» и налаживание обширных сетей международного сотрудничества с участием различных акторов – от региональных и местных органов власти до общественных организаций.

В то же время губернатору Новгородской области М. Пруссаку удалось создать один центр власти в регионе. Благодаря активной политике кооптации потенциальных политических и общественных лидеров, включения их в собственную «команду единомышленников», он смог установить моноцентричный политический режим. Практически все политические силы в регионе поддерживали губернатора и вступали с ним в конфронтацию лишь в редких случаях. Активное сотрудничество губернатора с региональным и местным бизнесом и создание благоприятных условий для его развития способствовали отсутствию финансовой поддержки возможных конкурентов М. Пруссака, тем самым еще в большей степени укрепили его политическую монополию в регионе — право на использование регионального мифа, роль основного агента политики идентичности, контроль над коммуникацией с внешним миром. Таким образом, монополизация политической сферы одним актором в Новгородской области способствовала формированию регионоцентричного типа сообщества.

Свое подтверждение нашла и наша вторая гипотеза о зависимости типа политического сообщества от наличия/отсутствия прочной основы для регионального мифа, а также его содержания. В случае Новгородской области такой стала история Новгородской вечерней республики и прошлые тесные связи с Ганзейским союзом. Концепция новгородского мифа была разработана интеллектуалами еще в период перестройки, а затем взята на вооружение региональной политической элитой. Несмотря на то что ядро мифа, по сути, составляли представления об автономном от Москвы княжестве и вольном городе, он не был враждебно воспринят федеральным центром. Это стало возможным благодаря постоянной демонстрации лояльности к центральным органам управления со стороны тогдашнего губернатора Новгородской области М. Пруссака. Активная политика идентичности способствовала распространению регионального мифа, что привело к жесткости границ «свой — чужой».

В Карелии, напротив, не было обнаружено ни доминирующего регионального мифа, ни новой идеи. Первый не сформировался здесь, в первую очередь, из-за отсутствия в истории республики «золотого века», который мог бы стать ядром мифа. Причиной отсутствия новой региональной идеи являлась невозможность использования двух потенциальных основ для ее формирования

ния — тесных культурно-исторических связей с Финляндией и статуса национальной республики. Так, опора на «финскость», несомненно, была бы расценена федеральным центром как проявление сепаратистских тенденций, а в условиях экономической зависимости Карелии от федеральных трансфертов открытый конфликт с общегосударственными органами управления был невыгоден политической элите. Националистическая идеология, одним из главных проводников которой являлся Карельский народный фронт, не имела поддержки ни со стороны политической элиты, ни со стороны населения, в первую очередь, в связи с малочисленностью карелов в республике. В зависимости от контекста в регионе актуализировались различные представления о «мы — сообществе». Причем чаще всего речь шла о сообществах, выходящих далеко за пределы республики, например, Баренцевом Евро-Арктическом регионе, Северной Европе, северных территориях России, финно-угорском крае и так далее. Таким образом, отсутствие мощного мифа и новой региональной идеи привели к формированию в Карелии весьма гибких границ «свой — чужой».

В Калининградской области изначально существовало две основы для регионального мифа. Во-первых, это прусское прошлое региона, а во-вторых, образ «новых территорий», имеющий точкой своего отсчета победу в Великой Отечественной войне. Опора на многовековую историю Восточной Пруссии позволила бы укрепить представление об области как неотъемлемой части Европы. Напротив, обращение к послевоенному прошлому способствовало распространению образа «западного форпоста России». Однако ни одно из указанных представлений не стало основой для устойчивого регионального мифа. Основной причиной этого являлись ограничения для использования каждого из них на «внешних рынках». Так, образ региона как неотъемлемой части Европы устраивал соседние страны, но противоречил интересам федерального центра. И, наоборот, миф о «западном форпосте» отвечал устремлениям Москвы, но плохо воспринимался европейским окружением. Отсутствие одного регионального мифа привело к гибкости границ «свой — чужой», позволяя жителям области соотносить себя одновременно как с «большой Россией», так и с Европой. Изменение геополитической ситуации, связанное с расширением Европейского Союза

на восток, привело к появлению в Калининградской области новой региональной идеи. Представление об области как «регионе сотрудничества» ЕС и России, с одной стороны, не повлекло за собой отмирания прежде существовавших образов как «западного форпоста России» и «неотъемлемой части Европы». Однако, с другой стороны, оно способствовало привнесению элементов регионалистичного типа в прежде модульное политическое сообщество.

Проведенный анализ позволил подтвердить и гипотезу о зависимости типа политического сообщества от истории формирования внешних связей регионов. Международное сотрудничество в Республике Карелия имело диффузный и прямой характер, что было обусловлено несколькими факторами. Поскольку его основной целью в регионе являлось решение социальных проблем, то возникло большое количество агентов кооперации, взаимодействовавших со своими партнерами напрямую, независимо от региональных властей. Федеральный центр также не пытался взять под свой контроль международное сотрудничество республики. Первой причиной этого являлось то, что Карелия не представляла особого интереса для крупного бизнеса. Во-вторых, статус республики позволял региональным политическим лидерам претендовать на большую, по сравнению с другими субъектами федерации, самостоятельность — в том числе в международных связях. В-третьих, отношения России с Финляндией, которая являлась основным партнером Карелии, в целом рассматривались как добрососедские. Все это привело к формированию мягких границ «свой — чужой», то есть становлению модульного типа регионального сообщества.

В Калининградской области на протяжении 1990-х гг. международное сотрудничество также имело диффузный характер и не координировалось целиком из одного центра, во многом по причине полицентричности регионального политического режима. Международные связи области, прежде всего европейские, являлись хорошо развитыми и многообразными. В целом это способствовало модульному характеру формирующегося политического сообщества и готовности региона к включению в другие макрорегионы, прежде всего, международного уровня. Ситуация стала меняться в начале 2000-х гг., когда и федеральный центр, и Европейский Союз обратили особое внимание на Калининградскую область в связи с расши-

рением ЕС на восток и вхождением в его состав Литвы и Польши. Программы, реализуемые ЕС и его отдельными странами-членами, в целом также работали на формирование регионального сообщества модульного типа. Повышенное внимание со стороны федерального центра, напротив, ограничивало ориентацию области на включение в другие макрорегионы и способствовало формированию представления о российском эксклаве как уникальном пространстве.

В Новгородской области в 1990-х гг. международные связи полностью зависели от губернатора и его персональных взаимодействий с федеральным центром. М. Прусаку удалось использовать центральные органы управления в качестве посредника в международном сотрудничестве региона. И приток иностранных инвестиций, и программы поддержки социальных и гражданских проектов стали возможны лишь в результате политической и экономической поддержки центра. Все это привело к контролю губернатора основных коммуникаций с внешним миром. Следовательно, история формирования международных связей в Новгородской области оказала существенное влияние на становление регионалистичного политического сообщества.

Обобщенные результаты анализа трех региональных случаев представлены в табл. 3.

Таблица 3. Характеристики регионов и типы политического сообщества

Сравнительные характеристики	Республика Карелия	Калининградская область	Новгородская область
Количество дискурсов о «мы – сообществе»	Множество дискурсов	Несколько дискурсов	Один доминирующий дискурс
Основа для регионального мифа	Нет	Две основы	Есть
Режим	Полицентричный, сореволюционный	Полицентричный, сореволюционный	Моноцентричный, несореволюционный
Контроль над международными связями со стороны региональной власти	Нет	Нет	Есть
Контроль со стороны внешних акторов	Нет	Есть	Нет
Тип политического сообщества	Модульный	Смешанный	Регионоцентричный

Заключение

Российский Северо-Запад к концу 2000-х гг. так и не стал регионом — единым пространством, интегрированным как политически, так и социально-экономически. Как и прежде, он является, совокупностью слитых и интегрированных сообществ. В начале 1990-х гг. слитые (политические) сообщества стали формироваться в ряде регионов Северо-Запада благодаря, в первую очередь, политике идентичности, проводимой региональными элитами. Несмотря на то что после 2004 г. этот процесс был фактически приостановлен, в отдельных субъектах федерации все же успели возникнуть достаточно устойчивые границы «свой — чужой» и представления о «мы — сообществе». Интегрированные (неполитические) сообщества появились на прострaнстве Северо-Запада благодаря наличию сетей коммуникации и совместных проектов, связавших между собой различные субъекты федерации и/или их составные части. Русский Север, регион поморов, финно-угорский мир и европейское приграничье — границы этих интегрированных сообществ частично пересекаются, создавая в совокупности причудливую карту регионов и идентичностей, иногда частично совпадающих, иногда противоречащих друг другу, дополняющих и взаимоисключающих друг друга.

Становление Северо-Запада как единого региона, начавшееся естественным образом еще в 1990-х гг. и получившее хорошие шансы для дальнейшего развития в связи с образованием Северо-Западного федерального округа, было практически приостановлено в середине 2000-х гг. Если в первые два года существования СЗФО полпредство предпринимало определенные шаги в направлении формирования общего информационного и политического прострaнства, то начиная с 2003 г. на территории округа не было инициировано ни одного значимого интеграционного проекта. Однако отсутствие единого региона в границах СЗФО, самого благоприятного для развития интеграционного потенциала федерального округа, не должно стать поводом для исследовательского пессимизма. Несмотря на мнение о том, что сейчас

в России фактически не осталось места для новых исследований межрегиональной интеграции, в первую очередь, в политической сфере, все еще продолжает существовать целый пласт вопросов, ждущих своих аналитиков.

На протяжении последних пятидесяти лет интеграционные процессы привлекают пристальное внимание исследователей. За это время в разных уголках земного шара возникли сети взаимодействия, в которые вовлечены как государства, так и их составные части. Лидером в процессе нового регионального строительства, безусловно, является Европа, где межгосударственная интеграция привела к формированию уникального политического прострaнства, надгосударственной структуры принципиально нового типа.

Начавшись в 1950-х гг. с объединения усилий нескольких государств Старого Света для решения экономических проблем, интеграция привела к образованию Европейского Союза. В связи с этим интеграционные исследования получили наибольшее развитие именно на европейском континенте. Более того, разработанные исследователями модели и теории впоследствии стали применяться для анализа не только собственно европейской интеграции, но и других проектов взаимодействия на наднациональном, государственном и субгосударственном уровнях. В 1990-2000-е гг. получили развитие исследования взаимодействия стран и их составных частей с целью решения проблем, присущих территориям, границы которых не совпадают с межгосударственными разделительными линиями. Такого рода кооперация направлена на интеграцию усилий различных акторов — представителей как органов власти различного уровня, так и негосударственных структур, а ее основной задачей является совместное регулирование преимущественно социально-экономических и экологических процессов. Российский Северо-Запад вовлечен в целый ряд инициатив, целью которых является решение общетерриториальных проблем: Северного измерения, Региона Балтийского моря; Баренцева Евро-Арктический регион и еврорегионов. Исследования интеграционных процессов, протекающих в рамках данных инициатив, в первую очередь, очень важны для оценки последних тенденций развития неполитических сообществ в эпоху глобализации.

Во-вторых, для российского Северо-Запада европейские интеграционные процессы приобретают особое значение и звучание. В последние годы, Европейский Союз становится активным актором в налаживании прочных сетей коммуникации не только между своими государствами-членами, но и с соседними странами, включая Россию. Субъекты РФ, входящие в СЗФО, уже активно включились в трансграничное и приграничное сотрудничество, в сети коммуникации и кооперации со странами и регионами ЕС. И вне зависимости от внутрироссийской политической ситуации они будут и дальше участвовать в совместных проектах и инициативах, становиться частью интегрированных сообществ, возникающих в результате приграничного сотрудничества.

Эффективность такого взаимодействия будет во многом зависеть от типа политических сообществ, складывающихся в российских регионах. Поэтому вопросы их формирования и идентичности, интерес к которым возник в отечественной политической науке в середине 1990-х и практически угас в последние четыре года, продолжают оставаться актуальными. Модульность региональных сообществ является хорошим подспорьем для повышения эффективности приграничного сотрудничества и максимизации выгод от него. Более того, она будет способствовать и включению России в процессы, носящие не только европейский, но и глобальный характер. Однако это станет возможным, если федеральный центр не будет препятствовать дальнейшему развитию международных связей регионов, пытаться взять под свой контроль приграничное сотрудничество. Центральным органам управления в выстраивании дальнейшей федеративной политики, и, особенно, политики в отношении регионов российского Северо-Запада, следует учитывать тот факт, что модульные политические сообщества, возникшие и продолжающие возникать в границах субъектов РФ, не представляют опасности для национальной консолидации. Напротив, именно эта модульность может способствовать дальнейшему преодолению политической и социально-экономической фрагментации внутри страны.

Современная Россия выглядит менее дезинтегрированной по сравнению с тем политическим образованием, которое она представляла в первое постсоветское десятилетие. Однако до дейст-

тельной консолидации ей еще далеко. Нынешняя государственная система базируется, в первую очередь, на вертикали власти, то есть достаточно жестком контроле со стороны федерального центра над ситуацией в регионах. Ее ахилесовой пятой является попытка связать различающиеся между собой регионы и их элиты посредством создания множества билатеральных вертикальных связей «центр — субъект федерации». Эти связи базируются не просто на лояльности, а на преданности курсу одной политической силы, которую олицетворяют собой партия власти, лично президент и премьер-министр. Однако истинное политическое сообщество представляет собой «горизонтальное товарищество»¹². Единство членов такого товарищества не может быть достигнуто посредством того, что каждый из них *по отдельности* демонстрирует свою преданность центральному органам управления. Важными здесь являются горизонтальные линии взаимодействия, *совместные* усилия по решению проблем, устойчивые сети коммуникации между совершенно различными акторами. Поэтому попытки вертикальной интеграции вовсе не способствуют действительной и устойчивой консолидации российского общества. России еще предстоит пройти достаточно долгий путь до настоящей политической и социально-экономической интеграции. Рано или поздно вопросы горизонтальной интеграции и развития политических сообществ в регионах вновь встанут на повестку дня.

Не стоит сбрасывать со счетов и сегодняшние политические процессы внутри российских регионов. Несмотря на определенную унификацию региональных политических режимов, практически исчезнувший интерес региональных политических элит к проведению активной политики идентичности в связи с отменой губернаторских выборов, субъекты РФ продолжают сильно отличаться друг от друга. Поэтому для современных исследователей остается еще большее поле для деятельности и в сфере case study, и в сравнительных анализах различных случаев формирования и трансформации политических сообществ, перспектив внутри-

¹² Б. Андерсон указывал на то, что нации как политические сообщества государственного уровня, «независимо от фактического неравенства и эксплуатации, которые в каждой нации могут существовать», представляют собой «горизонтальные товарищества» (Андерсон 2001г: 301).

региональной и межрегиональной интеграции. Следует привлечь во внимание и международное сотрудничество российских регионов, которое будет способствовать общероссийской горизонтальной интеграции, а не дезинтеграции, как того опасается федеральный центр. В конечном итоге именно горизонтальная, а не вертикальная интеграция станет залогом успешного развития и России в целом, и ее отдельных регионов в частности.

Приложения

Приложение 1

Трансформация органов исполнительной власти, отвечающих за национальную политику и федеративные отношения

- 1991 — март 1993: Госкомнац (Государственный комитет РФ по делам национальностей)
 ↓
- март 1993 — январь 1994: Госкомфедерация (Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей)
 ↓
- январь 1994 — март 1996: Миннац (Министерство по делам национальностей и региональной политике РФ)
 ↓
- март 1996 — май 2000: Миннац (Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ)
 ↓
- с мая 2000: Минфедерации России (Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ)
 ↓
- октябрь 2001: Упразднение Минфедерации и передача его функций другим министерствам
 ↓
- декабрь 2001 — сентябрь 2004: пост министра по национальной политике (без министерства)
 ↓
- с сентября 2004: Минрегионразвития (Министерство регионального развития РФ)

Приложение 2

Общая информация по Северо-Западному федеральному округу

Северо-Западный федеральный округ (СЗФО) образован в соответствии с Указом президента РФ № 849 от 13.05.2000 г.

В состав СЗФО входят 11 субъектов Российской Федерации:

Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области, город Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Административный центр СЗФО — город федерального значения Санкт-Петербург

Площадь территории СЗФО на 01.01.2008 г. — 1 687 тыс. кв. км, что составляет 9,9% территории страны.

Население: на 1 января 2009 г. проживало 13 462 тыс. человек (9,5% населения России).

Полпреды:

Виктор Васильевич Черкесов — с 18.05.2000 по 11.03.2003.

Валентина Ивановна Матвиенко — с 11.03.2003 по 15.10.2003.

Илья Иосифович Клебанов — с 01.11.2003.

Источники:

Официальный сайт СЗФО — http://www.szfo.ru/section/30/fedeta-luuu_okrug.html

Полномочный представитель президента РФ в федеральном округе — <http://dic.academic.ru/disc.nsf/guwiki/7353>

Источники

Абдулатипов Р. (1995): Послание о федеральной и национальной политике Президенту РФ Б. Н. Ельцину, в: Абдулатипов Р. *О федеративной и национальной политике российского государства*. М., стр. 13–25.

Абрамов В. (1998): *Калининградская область: социально-политические и геополитические аспекты общественной трансформации 90-х гг.* СПб.

Абрамов В. (2004): К вопросу о федеральной политике по отношению к балтийскому эксклаву России, в: Клемешев А. (ред.): *Регион сотрудничества. Вып. 3. Согласование интересов в стратегии развития Калининградской области как региона сотрудничества*. Калининград, стр. 18–27.

Алаев Э. (2000): Федеральные округа — новация в территориальном статусе России, в: *Федерализм* № 4. М., стр. 169–182.

Андерсон Б. (2001): *Воображаемые сообщества*. М.

Аринин А. (1997): Российская государственность и проблемы федерализма, в: *Исследования по прикладной и неотложной этнологии*. № 105. М.

Блохин А. (2000): Себестоимость национальной политики, в: *Независимая газета* от 18.05., с. 3.

Блохин А. (2001): Федерация — это единство, в: *Экономика России XXI век* № 1. М. — http://www.ruseconomy.ru/home1_200101/es19.html.

Будоян Н. (1998): В целом ситуация стабильная, в: *Калининградская правда* от 05.09.

Бусыгин А. (2003): Федеральные округа: настоящее и будущее, в: *Федерализм* № 3. М., стр. 73–88.

Бухвальд Е. (2004): Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений, в: *Федерализм* № 4. М., стр. 135–152.

Бызов Л. (1993): «Война конституций» и раскол общественного мнения, в: *Конституционный вестник* № 16. М., стр. 173–177.

Валентей С. (2000): Три вызова России, в: *Федерализм* № 4. М., стр. 17–32.

Валуев В. (2000): Интеграция региональной России в международную экономику, в: Макарычев А. (ред.): *Российские регионы как международные акторы*. Нижний Новгород, стр. 75–81.

Вардомский Л., Скатерщикова Е. (2002): *Внеэкономическая деятельность регионов России*. М.

- Вершки, корешки и региональная идентичность (2002), в: *Эксперт* № 21 (328), стр. 92–95.
- Виктор Черкесов принял участие в первой встрече руководителей средств массовой информации Северо-Запада России* – http://www.gov.karelia.ru/gov/News/2000/1018_03.html.
- Владимиров М., Григорьева Н., Язепова О. (2003): Областная общественная палата: идеология, технология, практика, в: *Управленческое консультирование* № 1, стр. 30–61.
- Военно-федеральные округа. Владимир Путин поделил страну на семь частей* (2000) – <http://www.chrtab.chel.su/archive/16-05-00/1/A106829.DOC.html>.
- Геллнер Э. (1995): *Условия свободы*. М.
- Гельман В. (1998): Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики, в: *Органы государственной власти субъектов Российской Федерации*. М., стр. 40–71.
- Гельман В., Попова Е. (2003): Региональные политические элиты и стратегии региональной идентичности в современной России, в: Гельман В., Хоф Т. (ред.): *Центр и региональные идентичности в России*. СПб, М., стр. 187–254.
- Гельман В., Рыженков С, Бри М. (ред.) (2000): *Россия регионов: трансформация политических режимов*. М.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2002): *Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001*. СПб, М.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2008): *Реформа местной власти в городах России, 1991–2006*. СПб.
- Георгий Боос (2007): Основные этапы политической карьеры. Часть II. Деятельность Г. Бооса в 2000–2005 гг., в: *Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства* № 1 (18). – <http://knia.ru/bul/42.html>.
- Гнатенко А. (2008): О роли экспертного сообщества в складывании Калининградского социума, в: *Вестник РГУ им. Канта* № 5. Калининград, стр. 99–105.
- Давыдова Н. (1998): *Понимание демократии населением российских регионов и их готовность принять рыночную трансформацию*. Доклад РНИСиНП.

- Дахин А. (2003): Региональная стратификация политического пространства России: новые подходы и тенденции, в: *Политическая наука* № 3. М., стр. 87–122.
- Дементьев И. (2004): Сотрудничество общественных организаций Калининградской области и Польши: предпосылки, проблемы, перспективы, в: Клемешев А. (ред.): *Регион сотрудничества. Вып. 11 (36): Развитие сотрудничества Калининградской области РФ и Польши*. Калининград, стр. 5–16.
- Динамика взаимоотношений Калининградской области с другими регионами РФ и странами ЕС (2003), в: *Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства* № 2. Калининград, стр. 15–16. – <http://www.knia.ru/bul/37.html>.
- Дойч К. (2000): Рост наций, в: Праздускас А. (сост.): *Этнос и политика*. Хрестоматия. М., стр. 62–75.
- Замятина Н. (2002): Создание федеральных округов: проект 1995 года, в: *Регион: экономика и социология* № 1. Новосибирск, стр. 76–83.
- Зорин Ю., Аманжолова Д., Кулешов С. (1999): *Национальный вопрос в Государственных Думах России*. М.
- Зубаревич Н., Петров Н., Титков А. (2001): *Федеральные округа – 2000*, в: Петров Н. (ред.): *Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к Политическому альманаху России*. М., стр. 173–196. – <http://www.sarptegie.ru/rubs/books/volume/18820101pr-13nz-pr-at.pdf>.
- Интервью с В. Шейнисом (1993), в: *Конституционный вестник*, № 16. М., стр. 139–142.
- Калининградская областная Дума (2004), в: *Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства* № 7. Калининград – <http://www.knia.ru/bul/32.html>.
- Калининградская область в сентябре 1998 года*. (1998) – <http://www.igri.ru/monitoring/1047645476/1998/0998/39.html>.
- Карпенко А. (2008): *Региональная идентичность как категория политической практики*. Автореферат диссертации. – <http://iph.ras.ru/upfile/referats/Karpenko.doc>.
- Клемешев А. (2005): *Российский эксклав: преодоление конфликтогенности*. СПб, стр. 62–101.
- Клемешев А. (ред.) (2004): *Российская Балтика: приграничное сотрудничество*. Калининград.

- Клемешев А., Федоров Г. (ред.) (2004а): *Развитие Калининградской области в условиях российско-европейского взаимодействия на Балтике*. Калининград.
- Клемешев А., Федоров Г. (ред.) (2004б): *От изолированного эксклава — к «коридору развития». Альтернативы российского эксклава на Балтике*. Калининград.
- Клемешев А., Федоров Г., Алимпиева А. (2003): *Калининградский социум: проблемы консолидации и стратификации*. Калининград.
- Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний 19 марта 1996 года (1996). М.
- Концепция новой региональной политики. Материалы парламентских слушаний 6 февраля 1995 года (1995). М.
- Косиков И. (1993): Некоторые проблемы переходного периода в развитии РФ, в: Тишков В. (ред.): *Национальная политика в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции*. М., стр. 170—179.
- Костомаров В. (1998): Губернатор не любит независимое телевидение, в: *Каскад* от 24.09. Калининград.
- Кром Е. (2004): Тише едешь — дальше будешь, в: *Эксперт Северо-Запад* № 26. СПб. — <http://www.expert.ru/printissues/northwest/2004/26/26no-stcenke/>.
- Кузин В. (2003): Приграничное сотрудничество Калининградской области как источник повышения качества интеллектуального потенциала региона, в: *Калининградская область в окружении ЕС: роль региона в общеевропейской интеграции*. Калининград, стр. 140—146.
- Кузнецов А. (2004): Российское участие в еврорегионах, в: Клемешев А. (ред.): *Регион сотрудничества. Новые пространственные формы организации экономики*, Вып. 4 (29). Калининград, стр. 5—19.
- Лесников Г. (1997): Ассоциации экономического взаимодействия и развитие федеративных отношений, в: *Обозреватель* № 3—4 — http://www.nasledie.ru/oboz/N3-4_97/014.htm.
- Лысенко В. (1995): Татарстан, Башкортостан, далее без остановки..., в: *Федерализм. М., стр. 119—121.*
- Лысенко В. (2002): Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России, в: *Федерализм* № 3. М., стр. 159—174.
- Макарычев А. (2002/2003): «Мягкий» и «жесткий» регионализм: калининградские контуры, в: *Космополис* № 2, стр. 79—89.

- Макарычев А. (2003): Глобальное и локальное: Меняющаяся роль государства в управлении пространственным развитием, в: *Политическая наука* № 3. М., стр. 8—27.
- Межевич Н. (2009): *Приграничное сотрудничество и практика деятельности Еврорегионов на Северо-Западе России и в Республике Беларусь*. СПб.
- Мелешикина Е. (1999): Региональная идентичность как составляющая проблематики российского политического пространства, в: Ильин М., Бусыгина И. (ред.): *Региональное самосознание как фактор формирования политической культуры в России*. М., стр. 126—137.
- Моммен А. (2000): Заявка Путина на власть: конец российского федерализма?, в: *Политические исследования* № 5. М., стр. 70—80.
- Мухаметшин Ф. (2000): Принципы формирования федерации нового типа, в: *Федерализм* № 2. М., стр. 31—50.
- Мухарямов Н. (2000): Республика Татарстан, в: *Регионы России. Хроника и руководители*. Т.7. Екатеринбург, стр. 15—116.
- Национальная политика партии в современных условиях (платформа КПСС) (1989), в: *Правда* от 24.09., стр. 1—2.
- Немкович Е., Карамзин А. (ред.) (1999): Республика Карелия. Петрозаводск.
- Немкович Е., Цыпук А., Шишкин А. (ред.) (2000): *Лесопромышленный комплекс Республики Карелия (1990-1999 гг.)*. Петрозаводск.
- Ноженко М., Стародубцев А. (2006): Одна научная загадка, или почему губернаторы согласились с Президентом, в: *Федерализм и российские регионы*. М., стр. 55—77.
- Ноженко М., Яргомская Н. (2005): В поисках нового регионального общества: возможная перспектива расхождения федеральных округов, в: *Политическая наука* № 3. М., стр. 119—141.
- О договоре между Татарстаном и Россией, комментарий С. Шахрая (1994), в: *Российская газета* от 18.02., с. 1.
- Обращение полпреда президента РФ в Северо-Западном федеральном округе Виктора Черкесова к работникам СМИ (2001), в: *Санкт-Петербургские ведомости* № 7, от 13.01.
- Обсуждение проекта Конституции на V Съезде народных депутатов. Ноябрь 1991 года (1991), в: *Конституционный вестник* № 9. М., стр. 97—44.

- Орачева О. (1999): Региональная идентичность: миф или реальность?, в: Ильин М., Бусыгина И. (ред.): *Региональное самосознание как фактор формирования политической культуры в России*. М., стр. 36–43
- Особая экономическая зона в Калининградской области (2005), в: *Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства* № 1. — <http://www.knia.ru/bul/38.html>.
- Отношения Калининградской области с европейскими странами-членами ЕС (2003): *Бюллетень Калининградского независимого информационного агентства* № 3. — <http://www.knia.ru/bul/36.html>.
- Оффе К. (1992): Сильная боль, слабое лекарство, в: Конституционное право: Восточноевропейское обозрение № 1. М., стр. 34–49.
- Перфильев Ю. (2001): Региональная символика: в поисках идеологии, в: Петров Н. (ред.): Регионы России в 1999 году. М., стр. 324–345
- Петина О. (2000): Северо-Запад в системе интеграционных отношений, в: Зубаревич Н. (ред.): *Регион как субъект политики и общественных отношений*. М., стр. 180–187.
- Петро Н. (2004): *Взлет демократии: новгородская модель ускоренных социальных изменений*. М.
- Петров Н. (2003): Формирование региональной идентичности в современной России, в: Гельман В., Хопф Т. (ред.): *Центр и региональные идентичности в России*. СПб, М., стр. 125–186.
- Петрова А., Климова С. (1997): *Россияне о конфликте между «центром» и регионами* — http://bd.fom.ru/gerot/mar/az/%D0%A0%E2%80%99/677_12647/of19972801.
- Петрова А., Черняков А., Климова С., Ядова Е. (1999): *Регионы и центр: мнение россиян* — http://bd.fom.ru/gerot/cat/reg_senp/of19992902.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Об укреплении российского государства» (1994), в: *Российская газета* от 25.02., стр. 1–4.
- Приграничное сотрудничество Республики Карелия 1989-2000 гг.* — www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Relations/Boundary/01c.html.
- Программа деятельности ЕС в Калининградской области (2004), в: *Европейский Союз — Россия — Калининград* (Вопросы европейской интеграции в публикациях институтов ЕС и оценках российских и зарубежных экспертов), вып. 1, Калининград.
- Проект Конституции Российской Федерации (1990), в: *Конституционный вестник* № 4. М., стр. 55–120.

- Проект Конституции Российской Федерации (1991), в: *Конституционный вестник* № 8. М., стр. 85–151.
- Проект Конституции Российской Федерации (1992), в: *Конституционный вестник* № 11. М., стр. 156–239.
- Росс К. (1999): Федерализм и демократия в России, в: Политические исследования № 3. М., стр. 16–29.
- Румянцев О. (1992): Россия избежит союзного «сценария распада», в: Конституционный вестник № 10. М., стр. 4–10.
- Савенко Юрий Алексеевич. Политический портрет* — <http://www.knia.ru/vip/54.html>.
- Северо-Западный округ: полтора года спустя* — <http://region.adm.nov.ru:8080/web/web.pressday.show?AWhat=2&Aid=131811>.
- Сенатова О., Якурин А. (2001): Новгородская область, в: С. Рыженков, Люхтерхантл-Михалева Г. (ред.): *Политика и культура в российской провинции. Новгородская, Воронежская. Саратовская, Свердловская области*. СПб, М., стр. 29–61.
- Следзевский И. (2001): Концептуальные проблемы регионализации Российской Федерации, в: *Регионы и регионализм в странах Запада и России*. М., стр. 39–44.
- Слепокуров Д. (1995): Калининградская область в мае 1995 года, в: *Мониторинг* — <http://igri.ru/monitoring/1047645476/1995/0595/39.html>.
- Смирнова С. (2001): *Гражданский Форум. Проблемная дискуссия «Национальная политика»* — <http://www.smitnovask.ru/publictext/public/id/426843.html>.
- Смит Э. (2000): Образование наций, в: Праздускас А. (сост.): *Этнос и политика*. Хрестоматия. М., стр. 86–94.
- Сморodinская Н., Жуков С. (2003): *Калининградский анклав в Европе: запяль против течения. Диагностика состояния и возможностей экономического развития*. М.
- Совет Федерации теряет все* (2000) — <http://region.adm.nov.ru:8080/web/web.pressday.show?AWhat=2&Aid=2480>.
- Согрин В. (2001): *Политическая история современной России*. М.
- Создание федеральных округов* (2000) — http://bd.fom.ru/gerot/cat/reg_fed/dd000642.
- Солник С. (1995): «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995, в: *Политические исследования* № 6. М., стр. 95–108.

- Стародубцев А. (2007): *Ставка на лидеров. Новая региональная политика России* — <http://www.profit.ru/analitics/2007/05/24/regiony.html>.
- Стенограмма пленарного заседания Конституционной комиссии ВС РФСР 12 октября 1990 г. (1990), в: *Конституционный Вестник* № 3. М.
- Субботин Б. (2005): Проекты наград, посвященных 750-летию Калининграда, в: *Альманах Марс* № 2 — http://www.getaldika.org/02_2005_09.htm.
- Тишков В. (1997): Концептуальная эволюция национальной политики в России. О доктринальном наследии и первых поисках нового подхода, в: Михайлов В. (ред.) *Национальная политика России: история и современность*. М., стр. 597–646.
- Трифонов А., Межуев Б. (2000): Губернаторство в российской системе территориального управления. Опыт исторической реминисценции, в: *Политические исследования* № 5. М., стр. 19–26.
- Туровский Р. (1999): Региональная идентичность в современной России, в: М. Макфол М., Рябов А. (ред.): *Российское общество: становление демократических ценностей?* М. — <http://www.sarpedie.ru/ru/pubs/books/volume/56404.htm>.
- Туровский Р. (2003): Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике, в: *Федерализм* № 1. М., стр. 217–250.
- Укрупнение регионов* (2003) — <http://www.fom.ru/topics/195.html>.
- Усанов А. (ред.) (2003): *Содействие преобразованию Калининградской области в пилотный регион сотрудничества*. Калининград.
- Усятин А. (2005): Противоречия и проблемы современного территориального устройства России, в: *Федерализм* № 4, стр. 79–98.
- Федоров Г., Зверев Ю. (1995): *Калининградские альтернативы. Социально-экономическое развитие Калининградской области в новых гео-политических условиях*. Калининград.
- Федосеев И. (1992): С уважением к гражданину, с любовью к России, в: *Конституционный вестник* № 11. М., стр. 5–9.
- Фелосов П., Валентей С., Соловей В., Любовный В. (2002): Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты, в: *Политические исследования* № 4. М., стр. 159–183.
- Филиппов В. (2000а): Перспективы российской государственности в этническом контексте, в: *Федерализм* № 2. М., стр. 51–74.
- Филиппов В. (2000б): Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма, в: *Федерализм* № 4. М., стр. 33–50.

- Хенкин С. (1997): Сепаратизм в России — позади или впереди, в: *Pro et Contra*. Т. 2, весна. М., стр. 5–19.
- Хобсбаум Э. (1998): *Нации и национализм после 1780 года*. СПб.
- Цумарова Е. (2006): Образ Карелии: соотношение главных составляющих, в: *Вестник Евразии* № 2, М., стр. 154–170.
- Цыганков А. (2001): Выборы Председателя правительства Карелии: вопросы безальтернативные, в: *Выборы и гражданское общество на Северо-Западе. Материалы Московского Центра Карнеги* № 5, стр. 23–29 — <http://www.sarpedie.ru/ru/pubs/workpapers/wp0501.pdf>.
- Чернышев А. (1999): Особенности регионального самосознания и современный политический процесс, в: Ильин М., Бусыгина И. (ред.): *Региональное самосознание как фактор формирования политической культуры в России*. М., стр. 139–145.
- Чинарихина Г. (1996): Договор как способ разграничения полномочий и предметов ведения между субъектами федеративных отношений, в: *Власть* № 9. М., стр. 20–25.
- Шаблинский И. (1997): *Пределы власти. Борьба за российскую Конституционную реформу (1989–1995)*. М.
- Шахрай С. (1994): Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление, в: *Материалы Всероссийской научно-практической Конференции «Федерализм и межнациональные отношения в современной России»*. М., стр. 7–20.
- Шевцова Л. (1999): *Режим Бориса Ельцина*. М.
- Шейнис В. (1993): Национальные проблемы и конституционная реформа в РФ, в: *Политические исследования* № 3. М., стр. 45–50.
- Шлямин В. (2002): *Россия в Северном измерении*. Петрозаводск.
- Эксперты Верховного Совета Башкортостана о «президентском» проекте (1993), в: *Конституционный Вестник* № 16. М., стр. 119–122.
- Юрьев Д., Ковальская Г. (1990): Рабочий стол, в: *Конституционный вестник* № 2. М., стр. 20–28.
- Яровой Г. (2006): *Трансграничная региональная интеграция в Европе. Проблемы и перспективы развития «внешних» еврорегионов на примере еврорегиона «Карелия»*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. СПб.
- Barth F. (1969): Introduction, in: *Ethnic Groups and Boundaries*. London, pp. 3–39.

- Brubaker R. (1996): *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. NY.
- Deutsch K., Burrell A., Kann R. (1969): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Greenwood Press.
- Deutsch K. (1994): Nationalism and Social Communication, in: Hutchinson J., Smith A. (eds.): *Nationalism*. Oxford, NY, pp. 34–35.
- Hajda L., Beissinger M. (eds.) (1990): *The Nationalities Factor in Soviet Politics and Society*. Boulder, San Francisco & Oxford.
- Liikanen I. (2004): Voluntary Association and the Redefinition of Post-Soviet Political Space, in: R. Alapuro, I. Liikanen, M. Lonkila (eds.): *Beyond Post-Soviet Transition*. Kikumora Publications. pp. 42–63.
- Simmel G. (1981): *Der Fremde*. Frankfurt am Main.
- Weber M. (1994): The Nation, in: Hutchinson J., Smith A. (eds.): *Nationalism*. Oxford, NY, pp. 21–25.
- Wolffsen P., Sergounin A. (2004): *Kaliningrad: a Russian Exclave or «Pilot Region»? Nizhny Novgorod* – http://www.policy.hu/sergounin/academic_paper2.doc.

Summary

This book is dedicated to the analysis of regional integration in Northwest Russia. The preconditions for and factors of integration as well as the problems regarding the transformation of the Northwestern regions into one macro-region in the 1990–2000s are described and explained both on the level of the federal district and on the level of some subjects of federation.

During the 1990s until beginning of 2000s, the political transformation and integration of the Russian regions was characterized by the influence of their own specific political development processes on the one hand and by national federative policy on the other. Therefore, in order to understand the political development of the Russian regions and the specifics of the integration processes, in the first chapter the development of federative relations in Russia during the 1990–2000s is analyzed. The two most important factors are pointed out: the heritage of the Soviet federation model and the political transformation connected with Constitution building and its implementation in the 1990s as well as federative reforms undertaken in the 2000s in order to build a federation with so called ‘vertical of power’. The chapter also combines analysis of the Moscow-led renewal of federal structures with bottom-up perspectives on functional interregional integration.

The second chapter is dedicated to political community building on the level of the Northwestern Federal District, which initially took place within the framework of bottom-up integration within the regional Association of Economic Cooperation. The community building processes are analyzed with help of communication and constructivist approaches to identity and community and nation-building. The analysis of empirical data has, however, showed that not all subjects of the federation were ready and able to be integrated into the federal district equally. Therefore, the question was raised as to why some regions of the Northwestern Federal District demonstrated support for the integration processes which had been initiated, whereas some opposed these initiatives to varying degrees.

In order to answer this question the same constructivist and communication theoretical approaches were applied for the understanding of political community building on the level of the subjects of federation undertaken in the third chapter of the book. This chapter examines regional

strategies of political community building in three case studies: the Republic of Karelia, Novgorod and Kaliningrad oblasts. The empirical research in these regions showed that the Republic of Karelia is much more open to different integration processes than Novgorod oblast, which has created a highly region-centric community during the 1990s until the beginning of 2000s. Kaliningrad oblast is placed in between on this scale. As a result of the detailed analysis, it was concluded that factors such as the degree of pluralism of political regimes in the regions, opportunities for building many regional myths and discourses (and no clearly dominating one), the plurality of external and cross-border cooperation and a lack of strong control from dominating political actors on the side of the regions or from the federal center are especially important when considering a region's specific community building strategies and readiness for integration.

The conclusions as well as arguments within the book are based on the empirical research conducted in the framework of many research projects implemented by the Center for European Studies of the European University at St. Petersburg in 2000-2004. In such a way, they contribute to the discussion of the political processes taking place in Russia on the regional level. At the same time, they propose some answers to the broader questions of regional integration in a contemporary globalizing world.

Центр европейских исследований, Европейский университет в Санкт-Петербурге

Основной деятельностью Центра европейских исследований (ЦЕИ) Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) является изучение проблемы политической и социальной интеграции не только в Европейском Союзе, но и в границах с ним регионах российского Северо-Запада. Приоритетными направлениями исследований Центра являются анализ моделей управления в России и ЕС, изучение вопросов трансграничного сотрудничества, исследование трансформации региональной идентичности, а также различных сфер региональной, национальной и наднациональной политики.

Помимо исследовательских проектов Центр осуществляет и образовательную деятельность в сфере европейских исследований. Активность ЦЕИ по трем направлениям – исследовательские проекты, образовательная и экспертная деятельность – проводится в тесном сотрудничестве с различными университетами и исследовательскими организациями России и Европейского Союза.

Основные направления деятельности Центра

1. Исследования проблем интеграции и трансформации идентичности в Европе и на Северо-Западе России. Центр реализует исследовательские проекты, связанные с изучением идентичности, анализом трансграничного сотрудничества и методов и форм реализации политики на наднациональном, национальном и региональном уровнях.
2. Образовательная деятельность, которая включает в себя разработку учебных курсов по европейской интеграции и актуальным социальным и политическим проблемам России и Европы. Целевой аудиторией образовательных программ ЦЕИ помимо слушателей Европейского университета в Санкт-Петербурге и студентов/аспирантов из российских университетов-партнеров являются также управленцы местного и регионального уровней и активисты некоммерческих организаций.
3. Формирование эффективной сети исследовательских организаций осуществляется посредством участия в международных конференциях и семинарах, проведения совместных исследований, а также собственных научных мероприятий ЦЕИ.

Более подробную информацию о ЦЕИ можно получить на сайте: www.eu.spb.ru/ces

Center for European Studies, European University at St. Petersburg

The Center for European Studies (CES) was established in the European University at St. Petersburg (EUSP) in 2003. Its mission is to produce high quality research and provide a policy impact in the area of political and social integration between the EU and Russia. The primary strategy of CES is studying European politics and governance, as well as governance and identity transformation in the North-West of Russia, border region for the EU. Activities in three major areas (research, education and expert projects) help establish closer relations of EUSP with academic institutions, NGOs and research centers in Russian North-West, transforming the European University into an important educational and scholarly resource center of the region. By following these strategies, the Center implements research and educational projects in the field of European studies.

Research

Since 2003, the Center for European Studies has implemented a number of research projects connected with studies of new modes of governance and policies in Europe and studies of the European influence on political and social development of Russian North-Western regions. The concrete research projects were dedicated to regional and local identity transformation, role of NGOs and cross-border cooperation between Russia and the European Union, modes of policy-making and -implementation on the regional and local level in the Russia and Europe.

Education

This activity of CES includes development and teaching of new courses at the EUSP and other universities, development and providing of trainings for practitioners, publishing of teaching materials and handbooks, organization and teaching at the summer schools for students and post-graduates.

Networking

CES is an active member of a network of research and expert institutions in the field of European studies in St. Petersburg, Russia and abroad. Its staff participates in international and domestic conferences and seminars, initiates joint research projects, as well as organizes seminars and conferences in the EUSP and in partnership with other institutions.

For more information see: www.eu.spb.ru/ces

Серия «Европейские исследования»

Серия «Европейские исследования» была учреждена в 2007 году в рамках проекта Темпус «Осмысление европейского управления в регионах российского Северо-Запада» (UNEGO). В свет вышли следующие книги серии, подготовленные российскими специалистами при тесном сотрудничестве с европейскими коллегами:

Наталья Данилова. Армия и общество: принципы взаимодействия. Санкт-Петербург: Норма, 2007.

Глеб Яровой. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. Санкт-Петербург: Норма, 2007.

Мария Ноженко. Национальные государства в Европе. Санкт-Петербург: Норма, 2007.

Лариса Шпаковская. Политика высшего образования в Европе и России. Санкт-Петербург: Норма, 2007.

Жанна Чернова. Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ. Санкт-Петербург: Норма, 2008.

Две новые книги серии выйдут в свет в 2010 году в рамках проекта Темпус «Продвижение европейского управления на Северо-Западе России» (PREGO)

Series “European Studies”

The series “European Studies” was established in 2007 in the framework of Tempus project UNEG0. Five current books of series are the result of the curriculum development activity of Russian specialists in close cooperation with the European colleagues.

“Civil-Military Relations” by Natalia Danilova (St. Petersburg: Norma, 2007).

“Regionalism and Cross-border Co-operation in Europe” by Gleb Yarovoy (St. Petersburg: Norma, 2007).

“Nation States in Europe” by Maria Nozhenko (St. Petersburg: Norma, 2007).

“Policy of Higher Education in Europe and Russia” by Larisa Shpakovskaya (St. Petersburg: Norma, 2007).

“Family Policy in Europe and Russia: Gender Analysis” by Zhanna Chernova (St. Petersburg: Norma, 2008).

Two new books of the series will be published in 2010 in the framework of Tempus project “Promotion of European Governance in North-Western Russia” (PREGO).

Серия «Европейские исследования»

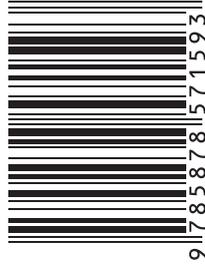
**Мария Ноженко
Елена Белокурова**

Северо-Запад России: регион или регионы?

Утверждено к печати Ученым советом
Европейского университета в Санкт-Петербурге

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»
Редактор — Брезман А. О.
Технический редактор — Фофанова Н.М.
Корректор — Волохонская Н.В.
Художник серии — Филиппова Т. Н.
Компьютерная верстка — Павлова А. Ю.

ISBN 978-5-87857-159-3



Подписано в печать 30.12.09.
Формат 60х90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 10,25. Тираж 300 экз. Заказ №
Издательство «Норма», 192102, Санкт-Петербург, ул. Салова, 37.
Отпечатано с готовых диапозитивов в ОАО «Издательство и типография
газеты «На страже Родины».
Санкт-Петербург, Дворцовая пл., д. 10.