

На правах рукописи



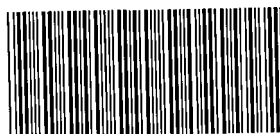
Лебедева Елена Борисовна

**ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА НА
ТРАНСФОРМАЦИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва 2012



005050258

Работа выполнена на кафедре сравнительной политологии Московского государственного института (Университета) международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Бусыгина Ирина Марковна

Официальные оппоненты: доктор географических наук, профессор
кафедры социально-экономической
географии зарубежных стран
географического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова
Смирнягин Леонид Викторович

кандидат политических наук, доцент,
заведующий кафедрой теоретической и
прикладной политологии факультета
истории, политологии и права Историко-
архивного института РГГУ
Борисов Николай Александрович

Ведущая организация: Пермский государственный
национальный исследовательский
университет

Защита состоится «6» декабря 2012 г. на заседании
диссертационного совета по политическим наукам Д 209.002.02 Московского
государственного института международных отношений (Университета) МИД
России в 14⁰⁰ часов, ауд. 442

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
И.Г. Тюлина МГИМО (У) МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект
Вернадского, 76. С авторефератом диссертации можно ознакомиться на сайте
www.mgimo.ru.

Автореферат разослан «2» ноября 2012

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Ю.А. Никитина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день в мире насчитывается 193 государства¹, которые различаются по социальным и экономическим характеристикам, по установленным в них политическим институтам и многим другим параметрам. Современные государства отличаются также сильной диверсификацией политических режимов, среди которых выделяются как «классические» демократические и авторитарные, так и гибридные политические режимы.

Из 193 государств 23² являются по формальным признакам федерациями, и если еще некоторое время назад считалось, что федерации могут успешно функционировать только в условиях демократического политического режима, то сегодня развитие федераций показывает, что демократический политический режим не обязательно совпадает с федеративной формой государственного устройства. На данный момент можно говорить о том, что из 23 современных федеративных государств, как минимум, в семи³ установились гибридные политические режимы. Современные федерации демонстрируют возможность функционирования и в условиях авторитарного политического режима, но подобные случаи крайне редки в мировой практике.

После Второй мировой войны в ряде федераций происходило изменение административно-территориального деления (уменьшение или увеличение количества субъектов), в то время как другие федеративные государства демонстрировали редкостную устойчивость своей структуры. В контексте осуществленных в 2000-е годы территориальных преобразований в Российской Федерации интересно проследить, какие факторы оказывали влияние на стабильность структуры федеративных государств, и что влияло на характер и последствия реформ в случае их осуществления.

¹ Количество государств-членов ООН.

² Миролюков М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. – М.: МГИМО (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008, с. 21-27.

³ Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. – 2002. - v.13, p. 30-31.

Нужно заметить, что из шести случаев изменения структуры федерации, которые исследователями признаются значительными, только два произошли в государствах, политический режим которых можно охарактеризовать как либеральную демократию, при этом данные казусы демонстрируют единичные случаи изменения границ крайне небольшого числа субъектов. В то же время в четырех федеративных государствах, политические режимы которых можно охарактеризовать как гибридные, произошла кардинальная перекройка структуры федерации.

К данным четырем случаям относится и Россия, где также произошло существенное изменение структуры федеративного государства – на протяжении последних десяти лет было осуществлено 5 случаев слияния субъектов федерации - были объединены Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский АО, Красноярский край с Таймырским и Эвенкийским АО, Камчатская область и Корякский АО, Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ, при этом дискуссии о необходимости объединения ряда субъектов, в том числе Москвы и Московской области, Адыгеи и Краснодарского края, Алтайского края и Республики Алтай, Тюменской области с ХМАО и ЯНАО и ряда других регионов продолжают и сегодня.

Изучение перспектив дальнейшего развития федерализма в России в свете возможного изменения политического курса в связи с президентскими выборами 2012 г. представляется крайне актуальным. Анализ российского и зарубежного опыта реформирования территориальной структуры в федерации позволит оценить эффективность осуществленных реформ и необходимость и целесообразность дальнейших преобразований.

Основную **гипотезу исследования** составляет тезис о существовании зависимости между характером политического режима и политикой трансформации административно-территориального деления в Российской

Федерации. Сравнительный анализ современных федераций показывает, что гибридный политический режим открывает дополнительное «окно возможностей» для кардинальной трансформации структуры федеративного государства.

Ограничения подхода: на трансформацию административно-территориального деления помимо типа политического режима могут влиять и другие факторы, в том числе модель федеративных отношений в конкретной стране, история ее создания, возраст федерации и др. Однако фактор политического режима выступает главной переменной, определяющей характер трансформации, в том числе режим является главной объясняющей реформ в случае если процесс растянут во времени, либо охватывает всю систему.

В контексте выдвинутой гипотезы **цель исследования** заключается в анализе политики трансформации административно-территориального деления Российской Федерации в условиях гибридного режима.

Достижение данной цели предполагает решение следующих **задач**:

- 1) Анализ типов политических режимов современных федеративных государств, выявление особенностей политики трансформации АД в зависимости от характеристик политического режима.
- 2) Анализ реформирования территориальной структуры федерации в Германии, Швейцарии, Индии и Нигерии и влияния режима на политику трансформации.
- 3) Анализ исторического опыта реформирования системы административно-территориального деления в России (в контексте разных типов политических режимов).
- 4) Анализ политики трансформации системы АД в РФ на примере 5 случаев объединения субъектов федерации.

5) На этой основе верификация гипотезы о влиянии типа политического режима на политику трансформации административно-территориального деления в РФ.

В связи с этим **объектом исследования** является система административно-территориального деления в федеративном государстве. В свою очередь **предмет исследования** – политика трансформации административно-территориального деления в Российской Федерации. На сегодняшний день динамический аспект административно-территориального устройства федеративных государств и ключевые факторы, влияющие на политику трансформации АД, мало изучены и представляют собой одно из перспективных исследовательских направлений в политической науке.

Теоретические основания исследования:

Изучение взаимосвязи типа политического режима и политики трансформации АД в федеративных государствах предполагает использование нескольких теоретических подходов.

В работе использованы теории режимов⁴, с помощью которых выявлены основные характеристики различных типов политических режимов и

⁴ Linz J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000. – 342 p.; Macridis R.C. Introduction to Comparative Politics, Second Edition / Macridis R.C., Steven L.B. – New York: HarperCollins Publishers, 1991. – 230 p.; Лейпхарт А. Демократия в многоосставных обществах. - М.: Аспект-пресс, 1997. - 286 с.; Арендт Х. Истоки тоталитаризма. - М.: ЦентрКом, 1996. - 672 с.; Даль Р.А. Демократия и ее критики. - М.: РОССПЭН, 2003. - 576 с.; Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция. - М.: Феникс, 2010. - 288 с.; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. - М.: РОССПЭН, 1999. - 320 с.; Салмин А.М. Современная демократия: Очерки становления. - М.:МШПИ, Ad Marginem, 1997. - 384 с.; Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? // http://www.polisportal.ru/files/File/publication/Starie_publicacii_Polisa/D/1999-I-3-Diamond_Proshla_li_3_volna_demokratizacii.pdf; Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. - 2002. - Vol. 13. - P. 21 - 35; Карл Т. Что есть демократия? / Карл Т., Шмиттер Ф. // http://textfighter.org/raznoe/Politi/Article/karl_t_shmitter_f_chno_est_demokratiya_elektronnaya_politologii.php; Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты // Политология: Лексикон. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2007. - С. 123-134; Collier D. Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research / Collier D., Levitsky S. // World Politics. - 1997. - Vol. 49. - №3. - P. 430-451; Doorenspleet R. The Structural Context of Recent Transitions to Democracy // European Journal of Political Research. - 2004. - Vol. 43. - №3. - P. 309 - 335; Fish S. Democratization's Requisites: The Postcommunist Experience // "Post-Soviet Affairs". - 1998. - Vol. 14, № 3. - P. 212 - 243; Karl T. L. Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe / Karl T. L., Schmitter Ph. // International Social Science Journal. - 1991. - Vol. 43. - № 128. - P. 269 - 283; Larsen S.U. Analyzing Transitions to democracy // «Космополис» (Альманах), 1999, P. 95 - 107; Przeworski A. What Makes Democracies Endure? / Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. // Journal of Democracy. - 1996. - Vol. 7. -

концептуализировано понятие «гибридный политический режим», теории федерализма⁵, которые позволяют раскрыть понятие федеративного государства и выявить основные особенности функционирования федеративных государств. В исследовании также используется институциональный подход⁶, который позволяет проследить развитие политических институтов в анализируемых государствах и выявить влияние официальных институтов и неофициальных норм и правил игры на политику трансформации АТД в зарубежных федерациях и РФ. С помощью теории рационального выбора⁷ в работе проанализированы процессы принятия индивидуальных решений представителями федеральной и региональных политических элит в отношении политики административно-территориального деления.

№1, P. 39-55; McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World // *World Politics*. – 2002. – V. 54. – №2. – P. 212-244; Stepan A. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // *Journal of democracy*. – 1999. – Vol. 10. – № 4. – P. 19-34.

⁵ Anderson G. *Federalism: an Introduction*. – Toronto: Oxford University press, 2008. – 86 p.; Burgess M. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. – Routledge, New York, 2006. – 340 p.; Elazar D. *Exploring Federalism*. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991. – 335 p.; Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // *Полис*. – 1995. – №5. – С. 106 – 115; Filippov M. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* / Filippov M., Shvetsova O., Ordeshook P. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003.; Randal S.J. *Federalism and the New World Order* / Randal S.J., Gibbins R. – Calgary, Alta, 1994. – 290 p.; Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства РФ. – Новосибирск: Наука, 2003. – 468 с.; Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. – М.: МГИМО (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – 279 с.

⁶ March J.G. The new institutionalism: Organizational factors in political life / March J.G., Olsen J.P. // *American political science review*. – Wash., D.C., 1984. – Vol. 78, №3. – P. 734-749; Hall P. Political science and the three new institutionalisms / Hall P., Taylor R.C.R. // *Political studies*. – Guildford, 1995. – Vol. 55, №1. – P. 936-957; Schmidt V.A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse // *Annual review of political science*. – Palo Alto, Calif, 2008. – Vol. 11. – P. 303-326; The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A.W. Rhodes, S.A. Binder and B.A. Rockman. – Oxford: Oxford univ. press, 2008. – 834 p.; Алексеева Т.А. Современные политические теории. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 464 с.

⁷ Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. — N. Y.: Harper and Row, 1957. — 310 p.; Coleman J. *The Rational Reconstruction of Society* // *American Sociological Review*. – 1992. – Vol. 58. – P. 1-15; Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. – М.: ФЭИ, 1995. – 165 с.; Бьюкенен Дж. Сочинения. – М.: Таурус Альфа, 1997. – 560 с.; Панов П.В. Институционализм рационального выбора: потенциал и пределы возможностей // *Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация* – М.: ИСП РАН, 2006. – С. 43-92; Алексеева Т.А. Современные политические теории. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 464 с.

Методологические основания исследования:

В работе были использованы следующие методы:

Компаративный метод, который позволил осуществить сравнение политики трансформации АТД в федеративных государствах, функционирующих в условиях разных политических режимов.

Исторический метод, с помощью которого было проанализировано развитие административно-территориального деления в России в исторической перспективе.

Метод кейс-стади, на основе которого была проанализирована зависимость между типом политического режима и политикой трансформации АТД на примере как зарубежных федераций, так и случаев объединения регионов в РФ.

Научная новизна данного исследования определяется тем, что оно представляет собой попытку изучения взаимосвязи типа политического режима и политики трансформации административно-территориального деления в федеративном государстве, что до настоящего времени не получило интерпретации в политической науке. К элементам научной новизны диссертационного исследования можно отнести следующие аспекты:

1. На основе теорий политических режимов выявлены особенности функционирования федеративных государств в условиях гибридного политического режима, определены ключевые факторы, которые могут оказывать влияние на реформирование территориальной структуры федерации.

2. Впервые в российской научной литературе осуществлен сравнительный анализ зарубежного опыта трансформации административно-территориального деления в федеративных государствах, доказана ключевая роль политического режима в характере трансформационных процессов.

3. В работе проведен сравнительный анализ всех случаев слияния субъектов в Российской Федерации на настоящий момент времени, выявлены

сходства и различия в объединительных процессах, определено влияние предыдущего исторического опыта и режимных характеристик современной политической системы.

Степень научной разработанности темы. На сегодняшний день в политической науке отсутствуют исследования, посвященные роли политического режима в характере реформирования территориальной структуры как в зарубежных федеративных государствах, так и в Российской Федерации. В связи с этим для решения задач диссертационного исследования был изучен широкий спектр источников: нормативные правовые документы Российской Федерации, Индии, Нигерии, Швейцарии и Германии, а также работы зарубежных и отечественных ученых, результаты социологических исследований, материалы научных конференций и круглых столов, СМИ и специальные издания, сайты и форумы субъектов Российской Федерации. Весь массив использованных научных источников можно содержательно подразделить на пять групп:

1) Вопросы, связанные с влиянием типа политического режима на различные аспекты функционирования государств в целом и федераций в частности, изучаются широким кругом зарубежных и российских исследователей (Т. Карл, Ф. Шмиттер, Л. Даймонд, Р. Бова, Д. Кольер, С. Левицки, М. Макфол, А. Пшеворский, С. Липсет, Т. Карозерс, В. Меркель, А. Круассан, Р. Даль, И. Бусыгина, Н. Добрынин, М. Фарукшин, М. Миронюк, Х. Арендт и др.).⁸

⁸ Даль Р.А. Демократия и ее критики. - М.: РОССПЭН, 2003. - 576 с.; Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция. - М.: Феникс, 2010. - 288 с.; Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / Меркель В., Круассан А. // Полис. - 2002. - №1. - С. 6 - 17; Карозерс Т. Конец парадигмы транзита // Политическое развитие и модернизация: современные исследования. - М., 2003. - С. 42 - 66; Липсет С. Сравнительный анализ социальных условий, необходимых для становления демократии / Липсет С., Сен К.-Р., Торрес Дж. // Международный журнал социальных наук. - 1993. - №3. - С. 5 - 33; Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. - М.: РОССПЭН, 1999. - 320 с.; Przeworski A. What Makes Democracies Endure? / Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. // Journal of Democracy. - 1996. - Vol. 7. - №1, P. 39-55; Bova R. Political Dynamics of the Post-Communist Transition. A Comparative Perspective // World Politics. - 1991. - № 1. - P. 113 - 138; Collier D. Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research / Collier D., Levitsky S. // World Politics. - 1997. - Vol. 49. - №3. - P. 430-451; Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // Journal of Democracy. - 2002. -

2) Проблемам, связанным с изучением оптимального административно-территориального устройства в федерациях, посвящен ряд работ зарубежных исследователей федерализма, таких как Дж. Андерсон, Д. Элейзер, Дж. Лемко, М. Филиппов и др.⁹

3) Анализу политики трансформации административно-территориального деления в зарубежных федерациях на примере отдельных государств посвящены работы следующих авторов: И. Бусыгина, А. Саленко, Д. Колмогорова, А. Гевелинг, А. Влахова, С. Авраменко, Е. Сегал, Ю. Ваганов, Е. Глущенко, Р. Исмаилова, С. Лунев, Л. Алаев, В. Заикин, М. Галиуллин, Аньоха Самуэль Ч., Ст. Райт и др.¹⁰

4) Вопросы исторических особенностей развития административно-территориального деления в России изучаются в работах таких исследователей,

Vol. 13. – p. 21 – 35; McFaul M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World / World Politics. – 2002. – V. 54. – №2. – P. 212–244; Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства РФ. – Новосибирск: Наука, 2003. – 468 с.; Фарухшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1998. – 334 с.; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. – М.: РОССПЭН, 2006. – 280 с.; Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. – М.: МГИМО (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – 279 с.

⁹ Anderson G. Federalism: an Introduction. – Oxford University press, 2008. – 86 p.; Elazar D. Exploring Federalism. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991. – 335 p.; Filippov M. Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions / Filippov M., Shvetsova O., Ordeshook P. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – 375 p.; Lemco J. Political Stability in Federal Governments. – New York: Praeger Publishers, 1991. – 216 p.

¹⁰ Алаев Л.Б. История Индии: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению 030800 "Востоковедение, африканистика". – Москва: Дрофа, 2010. – 541 с.; Лунев С.И. Индия: политическое развитие и внешняя политика. Информационные базы, экономика и финансы. – М.: МГИМО-Университет, 2006. – 190 с.; Галиуллин М.З. Становление федеративной системы постколониальной Индии: 50-70-е гг. XX в.: Дис. канд. истор. наук: 07.00.03 / Казан. гос. ун-т. – Казань: 2007. – 314 с.; Заикин В.В. Особенности возникновения и развития государственного устройства Индии: Историко-теоретический аспект: Дис. канд. юр. наук: 12.00.01 / Ставроп. гос. ун-т. – Ставрополь: 2001. – 197 с.; Яковлев А.Ю. Этнополитические конфликты в Южной Азии: на примере Индии: теоретические и практические аспекты: Дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Гос. ун-т упр. – М.: 2009. – 179 с.; Бусыгина И.М. Регионы Германии. – М.: РОССПЭН, 2000. – 351 с.; Gunlicks A. The Lander and German Federalism. – Manchester: Manchester University Press, 2003. – 256 p.; Колмогорова Д.М. Федеративный процесс и укрупнение российских регионов: Дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Перм. гос. ун-т. – Пермь: 2008. – 161 с.; Саленко А.В. Федерализм в России и Германии: Сравнительный анализ: Дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / С.-Петерб. гос. ун-т. – Санкт-Петербург: 2002. – 211 с.; Влахова А.С. Роль армии в истории независимой Нигерии // Нигерия: 30 лет независимости. – М.: Ин-т Африки, 1990; Глущенко Е.А. Особенности политической культуры // Нигерия: Власть и политика: Сб. статей / Отв. ред. А.М. Васильев. – М.: Наука, 1988. – С. 210 – 233; Исмаилова Р.Н. Этнический фактор в политической жизни Нигерии / Исмаилова Р.Н., Грушевский А.Ю. // Нигерия: Власть и политика: Сб. статей / Отв. ред. А.М. Васильев. – М.: Наука, 1988. – С. 48–69; Wright S. Nigeria: Struggle for Stability and Status. – Boulder: Westview Press, 1998. – 194 p.; Аньоха С.Ч. Особенности политического процесса и внешняя политика Нигерии в условиях глобализации: Автореферат дис. канд. полит. наук: 23.00.04/РУДН. – М.: 2008. – 32 с.; Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: Дис. канд. юр. наук: 12.00.02/МГИМО. – М.: 2002. – 158 с.; Ваганов Ю.Н. Современное конституционное развитие Швейцарской Конфедерации: Дис. канд. юр. наук: 12.00.02/ Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – М.: 2004. – 191 с.; Сегал Е.А. Политическая география Швейцарской Конфедерации в условиях интегрирующей Европы: дис. канд. геогр. наук: 25.00.24/МГУ. – М.: 2006. – 179 с.

как Р. Туровский, А. Пыжиков, Р. Исляев, М. Шишков, О. Шульгина, А. Усягин, А. Саломаткин, С. Тархов и др.¹¹

5) Для изучения политических и экономических процессов, проходящих в укрупняемых регионах РФ, особое значение имеют региональные СМИ и Интернет-источники. Кроме того, для выявления значимых особенностей регионального развития были использованы работы российских исследователей, в том числе В. Гельмана, Н. Зубаревич, О. Гаман-Голутвиной, Р. Туровского, Н. Лапиной, А. Чириковой, С. Рыженкова, С. Борисова, О. Крыштановской, И. Бусыгиной и др.¹²

Теоретическая и научно-практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость работы определяется тем, что в ней предпринята одна из первых попыток использования теорий политических режимов для выявления и описания зависимости политики реформирования территориальной структуры федерации от выявляющихся на данный момент времени в федеративном государстве режимных характеристик политической системы. Сделанные выводы позволяют с новых позиций оценить опыт

¹¹ Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // <http://www.ruthenia.ru/logos/number/46/05.pdf>; Административно-территориальное устройство России: История и современность / Под общ. ред. А. В. Пыжикова. - М.: ОЛМА-Пресс, 2003. - 317 с.; Исляев Р.А. Административно-территориальное устройство Советской России и СССР. - СПб.: СПбГИЗУ, 2002. - 54 с.; Шишков М.К. Территориальное устройство России: проблемы и перспективы. - Самара: [б. и.], - 360 с.; Шульгина О.В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты. - Москва: МГПУ, 2003. - 252 с.; Усягин А.В. История территориального управления в России. - Нижний Новгород: Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2009. - 149 с.; Саломаткин А.С. Местное самоуправление в Российской Федерации. - Челябинск: Б. и., 1997. - 21 с.; Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // <http://geo.iseptember.ru/2001/21/1.htm>; Административно-территориальное устройство РСФСР: оценка опыта реформ 1957-65 годов. - Л.: ИСЭП, 1990. - 61 с.

¹² Россия регионов: трансформация политических режимов; Общ. ред. В.Я.Гельман. - М.: Весь мир, 2000. - 376 с.; Объединение субъектов Российской Федерации: за и против / Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. - Москва, 2010. - 175 с.; Борисов С.В. Актуальный политический режим в Нижегородской области // Полис. - 1999. - № 1. - С. 98-115; Гаман-Голутвина О.В. Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции // Полис - 2004. - №2. - С. 6 - 19; Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // <http://www.ruthenia.ru/logos/number/46/05.pdf>; Политические процессы в регионах России / Под ред. Туровского Р.Ф. - М.: Центр политических технологий, 1998. - 296 с.; Лапина Н.Ю. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего / Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. // Социологические исследования. - 2001. - № 4. - С. 16-27; Зубаревич Н. В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. - М.: Едиториал УРСС, 2003. - 264 с.; Бусыгина И.М. Германия земель - Россия регионов // Свободная мысль. - 1998. - N5. - С. 56-65; Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. - 1995. - № 1. - С. 51-65.

трансформации административно-территориального деления в Российской Федерации в 2000-е гг. Изучение обозначенной проблемы окажет влияние на понимание современных тенденций развития российского федерализма и позволит оценить перспективы возможных дальнейших преобразований.

Сделанная в исследовании попытка комплексного изучения процессов трансформации административно-территориального деления на основе зарубежного и российского опыта позволит осуществить значительное приращение общетеоретических знаний и эмпирического материала и сделать практические выводы.

Результаты исследования могут быть использованы в учебных курсах по сравнительной политологии, государственному и муниципальному управлению в России, а также включаться в программы обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация диссертационной работы. Основные положения и отдельные результаты исследования докладывались автором на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Россия и современный мир: проблемы политического развития» (г. Москва, 2009); «Стратегическое развитие современной России: проблемы и перспективы» (г. Волгоград, 2009).

Основные положения диссертации отражены в публикации автора в «Вестнике Пермского университета. Серия Политология», «Вестнике Адыгейского государственного университета», в журнале «Полис. Политические исследования» и в сборнике докладов Института международных исследований МГИМО (У) МИД России «Страны-гиганты: проблемы политической стабильности».

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** к работе обоснована актуальность темы исследования, сформулированы основная гипотеза, цели и задачи исследования, обозначены объект и предмет исследования, определены теоретические и методологические основания работы, обоснована научная новизна и рассмотрена степень научной проработанности тематики исследования, перечислены группы используемых источников, обоснована теоретическая и научно-практическая значимость диссертационной работы, рассказано об апробации результатов исследования, представлена структура работы.

Первая глава «Политика трансформации административно-территориального деления федеративных государств. Взаимосвязь с типом политического режима» посвящена рассмотрению типов политических режимов в современных федерациях и анализу влияния типа политического режима на реформы территориальной структуры.

В первом параграфе «Политические режимы федеративных государств» изучается понятие «политический режим», рассматриваются различные типологии политических режимов и определяются возможные типы политических режимов современных федераций.

Под политическим режимом в данном исследовании понимается определенное сочетание системы партий, способа голосования, одного или нескольких типов принятия решений, одной или нескольких групп давления».¹³ Существует большое количество разнообразных типологий политических режимов. Анализ различных типологий показывает, что наиболее часто исследователи выделяют либеральную демократию и несколько типов недемократических режимов. В дальнейшем, исходя из количества используемых переменных, недемократические режимы могут подразделяться

¹³ Цит. по: Цыганков А.П. Современные политические режимы: структура, типология, динамика. - М.: Интерпракс, 1995, с. 14.

на различные типы авторитарных, смешанных режимов и так называемых «демократий с прилагательными».

Хотя некоторые ученые достаточно категорично утверждают, что федерации могут успешно функционировать только в условиях либеральной демократии¹⁴, мы считаем, что федеративные государства могут вполне успешно функционировать и в условиях гибридного режима, и даже в рамках режимов, приближающихся по континууму «демократия – авторитаризм» к авторитаризму. Однако из современных федераций только ОАЭ представляет собой случай авторитарного федеративного государства, являясь при этом определенным историческим примером объединения нескольких авторитарных территорий в одно авторитарное государство. Учитывая общее количество федеративных государств, ОАЭ можно назвать, скорее, исключением из правил, которое представляет собой интересный объект для case study, но не оказывает принципиального воздействия на развитие федерализма в целом.

Тип политического режима оказывает значительное влияние на политику трансформации территориальной структуры. Федеративное государство, политический режим которого можно определить как либеральную демократию, будет, в отличие от федераций с гибридным режимом, характеризоваться стабильностью своей структуры. Это связано с тем, что органы государственной власти в демократических режимах не только де юре, но и де факто следуют всем заложенным в конституцию сложным законодательным процедурам, которые требуется осуществить для изменения структуры федерации. При гибридном политическом режиме законодательство в отношении изменения региональных границ также де юре может требовать сложных процедур согласования, но де факто недемократический политический режим позволяет их либо проигнорировать, либо соблюсти формально, не принимая в расчет мнение населения.

¹⁴ Anderson G. Federalism: an Introduction. - Toronto: Oxford University Press, 2008, p. 4; Elazar D. Exploring Federalism. - Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991, p. 210 и др.

Во втором параграфе «Влияние демократического режима на устойчивость территориальной структуры федерации на примере Германии и Швейцарии» анализируются ключевые характеристики демократического политического режима, которые оказывают влияние на политику трансформации АТД в федеративных государствах на примере двух современных федераций.

Сегодня одной из наиболее популярных в мировой политологии дефиниций демократии можно назвать полиархию. Среди одного из наиболее важных институтов полиархии Р. Даль выделяет частые, свободные и справедливые выборы.¹⁵ Выборы могут проводиться и в рамках авторитарных, и даже тоталитарных режимов, но демократические выборы отличаются тремя важными характеристиками: неопределенность, необратимость и повторяемость. То же самое в целом можно сказать и о других формах волеизъявления жителей в демократических государствах, в том числе и о референдумах. Данный фактор во многом ограничивает инициативу органов власти по организации процедуры изменения территориальной структуры в демократическом федеративном государстве – несмотря на объективные предпосылки для проведения территориальных реформ и затрачиваемые усилия и ресурсы для обеспечения положительного решения в ходе референдума, жители государства, руководствуясь даже второстепенными факторами, могут выступить против инициативы политических деятелей. С данной «проблемой» в 1990-х гг. столкнулись власти Германии при попытке объединения Берлина и Бранденбурга.

Инициатива центральных властей Германии обуславливалась чрезвычайно плотными социально-экономическими, инфраструктурными и культурными связями между Берлином и Бранденбургом. Однако избиратели на референдуме высказались против перспектив объединения, что было связано с экономической нецелесообразностью слияния, усталостью от затянувшейся

¹⁵ Даль Р.А. Демократия и ее критики. - М.: РОССПЭН, 2003, с. 358.

пиар-кампании, саботажем со стороны чиновников в связи с опасениями лишиться должности и др.¹⁶

Намного более предсказуемо происходят изменения территориальной структуры в демократических федерациях в случае, если инициатива поступает от населения субъектов. В Швейцарии в 1974 г. возник новый кантон Юра, который был образован из части территории кантона Берн. Образованию кантона предшествовали долгие годы «борьбы жителей Юры за независимость». При этом саму процедуру разделения можно охарактеризовать как «демократическую по духу». Каждый округ региона Юра путем специального референдума принимал решение, хотел бы он стать частью нового кантона или остаться в составе Берна. Граждане общин в пределах новых границ имели возможность решить на референдуме, выйти или остаться в составе соответствующего округа, вступившего в новый кантон или оставшегося в кантоне Берн. А после определения границ нового кантона, был проведен общегосударственный референдум, на котором граждане всей федерации должны были решить, согласны ли они с принятием в состав федерации нового кантона.¹⁷

Проведенный анализ показывает, что цели реформирования территориальной структуры в демократических федерациях можно охарактеризовать как прикладные – экономическое усиление региона или решение конкретной проблемы, связанной с этническими или религиозными противоречиями в отдельном субъекте федерации. Но даже в случае поступления запроса на реформы со стороны населения федерации, сложность и длительность реформ, предопределяемая демократическим типом политического режима, препятствует частому использованию такого инструмента, как трансформация АТД, для решения экономических проблем или этнических противоречий.

¹⁶ Колмогорова Д.М. Федеративный процесс и укрупнение российских регионов: Дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Перм. гос. ун-т. – Пермь: 2008, с. 92-96.

¹⁷ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: Дис. канд. юр. наук: 12.00.02/МГИМО. – М.: 2002, с. 81.

В третьем параграфе «Гибридный политический режим как определяющий фактор характера функционирования федераций на примере Индии и Нигерии» изучаются характеристики гибридных режимов, которые могут оказать влияние на трансформацию административно-территориального деления в федеративном государстве.

В данном исследовании под гибридным режимом понимается режим, сочетающий в себе черты демократии и авторитаризма, в котором установлены демократические институты, но политический процесс выходит за рамки этих институтов и реальное содержание политического процесса недемократично. По мнению Л. Даймонда гибридные режимы псевдodemократичны. В них установлены формально демократические политические институты, такие как многопартийные выборы, но они лишь маскируют (отчасти в целях легитимизации) доминирование авторитарной силы. В гибридных режимах политическая конкуренция недостаточно открытая, свободная и честная, что позволяет правящей партии длительное время оставаться у власти, даже если ее не поддерживает население. Можно сказать, что победа оппозиции практически невозможна в условиях гибридного режима.¹⁸ В диссертационном исследовании используется широкое определение данного типа режима, которое позволяет выделить еще ряд характерных для гибридных режимов общих черт:

- существование других демократических институтов, которые функционируют таким образом, что может кардинально изменяться смысл и цель их существования, либо они не будут оказывать серьезного влияния на характер политического режима (например, СМИ);

- наличие разрыва между политическими властями и населением;

- низкая эффективность институтов для артикуляции и агрегирования интересов населения;

¹⁸ Diamond L. Thinking About Hybrid Regimes // *Journal of Democracy*. – 2002. - Vol. 13, p. 24.

- значительное влияние на политическую и экономическую сферы неформальных институтов.

Анализ особенностей функционирования в рамках гибридного политического режима федеративных государств позволяет выделить ряд дополнительных общих черт (с оговоркой на высокую степень различий, которые можно наблюдать в современных федеративных государствах со смешанными политическими режимами):

- высокая степень централизации федерации;
- слияние политической и экономической элит как на федеральном уровне, так и на уровне регионов;
- различные политические режимы в регионах;
- неустойчивая структура федерации.

Данные характеристики политического режима оказывают влияние в том числе на процессы трансформации АТД, что продемонстрировано в исследовании на примере Индии и Нигерии. Политический режим в Индии и Нигерии, несмотря на значительные различия, на момент осуществления реформ можно было охарактеризовать как гибридный. В данных двух федерациях произошла кардинальная трансформация территориальной структуры – в Нигерии за 40 лет число субъектов было увеличено с 4 до 36, в Индии территориальная реформа растянулась на десятилетия, и в результате произошло значительное увеличение числа штатов и изменение границ многих субъектов федерации. Изначально реформы инициировались центральными властями, ключевой задачей которых было в общем повышение стабильности функционирования федерации за счет снижения межэтнических противоречий. Мнение населения в ходе трансформации АТД учитывалось в небольшой степени, чему способствовали в том числе высокая степень централизации федераций, наличие разрыва между центральными властями и населением регионов, низкая эффективность институтов для артикуляции и агрегирования интересов населения. Характер, интенсивность и масштаб реформ привели к

тому, что созданное новое равновесие является крайне неустойчивым. Несмотря на некоторое снижение противоречий между различными этническими и религиозными группами, столь кардинальные преобразования ведут к появлению новых требований изменения границ субъектов со стороны различных этнических и религиозных групп, что в итоге снижает возможность стабильного и последовательного развития государства.

Во второй главе «Исторический анализ политики трансформации административно-территориального деления в России» изучается влияние характеристик политической системы российского государства на политику реформирования территориальной структуры.

В первом параграфе «Политика трансформации административно-территориального деления в Российской империи» рассматриваются ключевые характеристики имперской системы, выявляется их взаимосвязь с реформами АТД.

Л.С. Гатагова выделяет следующие системные признаки империи: 1) сакральный характер власти, 2) экспансия, 3) наличие центра и периферии, 4) полиэтничность и доминирующий этнос или группа этносов; 5) общая идеология, 6) претензии на мировое значение, а то и на мировое господство.¹⁹ Г.С. Кнабе добавляет к этим признакам еще две важных характеристики: 1) высокая роль армии, 2) тяготение империи к личной власти.²⁰

Для данного исследования важны три характеристики империи – тенденция к постоянной экспансии, полиэтничность, и особенно необходимо отметить такую черту имперской системы как тяготение к личной власти. Данные черты политической системы оказывали влияние на политику трансформации административно-территориального деления в XVIII – начале XX вв., которая характеризовалась следующими особенностями:

¹⁹ Гатагова Л.С. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России: тенденции последних лет. – М.: АИРО XX, 1996, с. 33

²⁰ Кнабе Г.С. Империя изживает себя, когда провинции догоняют центр // Восток. – 1991. - №4, с. 117.

- 1) частые изменения территориальной структуры, отвечающие целям, стоящим перед центральными властями в конкретный момент времени;
- 2) низкий уровень влияния регионов на политику трансформации административно-территориального деления;
- 3) постоянное увеличение числа территориальных единиц вследствие продолжающейся экспансии Российской империи, в связи с чем возникновение необходимости в дальнейших реформах с целью повышения управляемости территориями;
- 4) маятниковый характер реформ в связи с отсутствием значимой обратной связи со стороны регионов – сменяющие друг друга волны укрупнения-разукрупнения и централизации-децентрализации;
- 5) приоритет политических целей над экономическими и социальными;
- 6) диверсифицированный подход центральных властей к различным территориям, но при этом регулярные попытки преодолеть разнообразие за счет унификации.

Во втором параграфе «Политика трансформации административно-территориального деления в РСФСР» анализируются особенности реформирования территориальной структуры России в XX в. и их взаимосвязь с ключевыми характеристиками политической системы.

В XX веке, несмотря на радикальную смену государственного строя, тенденции в политике трансформации административно-территориального деления, заложенные в имперской России, получили свое продолжение. Последовательно сменявшие друг друга различные политические режимы в СССР характеризовались крайне сильными позициями центральных властей, что во многом определяло политику трансформации территориальной структуры. Как и в имперской России, реформы осуществлялись по инициативе центральных властей без оказания значительного влияния на принятие решения со стороны регионов. В XX в. отчетливо выделяется зависимость характера реформ от превалирования либо экономических, либо политических факторов.

Так, необходимость экономического развития территорий определяла политику, направленную на создание небольшого числа крупных регионов, в то время как ужесточение политического режима требовало создания как можно большего количества мелких несамостоятельных административно-территориальных единиц. Создание крупных регионов вело к нарастанию противоречий между центральными и региональными властями, усилению влияния регионов на политику центра.

В третьей главе «Объединение субъектов в условиях гибридного режима в Российской Федерации» анализируются случаи слияния регионов в современной России. Пять параграфов главы посвящены рассмотрению пяти случаев объединения субъектов - Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края с Таймырским и Эвенкийским АО, Камчатской области и Корякского АО, Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО, Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа.

Проведенный анализ показал, что все пять случаев трансформации административно-территориального деления формально следовали довольно сложной процедуре, заложенной в законодательстве Российской Федерации, при этом характер реформ во многом был недемократическим по духу. На примере реформирования территориальной структуры в современной России можно проследить влияние таких характеристик гибридного режима, как предсказуемость результатов волеизъявления, разрыв между властью и населением, высокая степень централизации федерации.

Объединение регионов в Российской Федерации характеризовались следующими особенностями:

1. Необходимость реформ не была актуализирована в сознании населения, что в том числе вызывало сложности, связанные с обеспечением необходимой явки избирателей на избирательные участки для признания референдумов об объединении состоявшимися.

2. Помимо индифферентного отношения населения к вопросам слияния отмечается противоречивое отношение к перспективам объединения со стороны региональных элит. Согласие элит на объединение «покупалось» с помощью обещаний реализовать на территории сливаемых субъектов различные инфраструктурные и социальные объекты. В ряде анализируемых случаев федеральные власти были вынуждены использовать различные методы давления, в том числе уголовные дела или угрозы лишить регион финансирования. Представители властных структур всех объединяемых автономных округов изначально высказывались категорически против перспектив объединения, а в ряде субъектов и согласие по поводу необходимости слияния публично обуславливали пониманием текущей политики федерального центра в отношении регионов.
3. После выхода процесса объединения регионов на стадию подготовки необходимой документации и осуществления прописанных в законодательстве процедур, результаты происходящего объединительного процесса были заранее предсказуемы. Региональные и федеральные власти уделяли небольшое внимание протестным настроениям, в некоторых регионах оказывалось противодействие выражению негативного отношения к перспективам слияния субъектов.
4. Потенциальные последствия объединительных процессов были тесно связаны с политикой трансформации административно-территориального деления и определялись возможностями, которыми обладали региональные элиты для участия в торге с федеральным центром в целях получения большего числа преференций в качестве платы за объединение.

Характеристики осуществляемых реформ привели к противоречивым последствиям слияния субъектов. Наблюдаемые на данный момент

экономические и политические эффекты объединения не соответствуют ожиданиям и обещаниям, которые озвучивались федеральными и региональными властями в ходе агитации. Отсутствие кардинальных улучшений в экономической и социальной сферах ведет к сдержанным, а зачастую даже негативным оценкам результатов объединения со стороны населения регионов.

В заключении автор излагает основные результаты проведенного исследования и формулирует выводы, определяющие направления дальнейшего изучения проблемы.

III. ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Рост числа федеративных государств привел к усилению их диверсификации, что касается и установившихся в них типов политических режимов. Характеристики политического режима оказывают значительное влияние на политику трансформации административно-территориального деления. Территориальная структура федераций с демократическим типом политического режима будет характеризоваться большей стабильностью, в то время как гибридный политический режим открывает дополнительное «окно возможностей» для кардинальной трансформации административно-территориального деления.

2. После Второй мировой войны произошло шесть случаев трансформации административно-территориального деления в федерациях, два из которых произошли в либеральных демократиях (Германия и Швейцария), четыре в федерациях с гибридным политическим режимом (Индия, Нигерия, Бразилия и Россия). Во всех случаях именно характер политического режима выступал одним из основных факторов, определяющих политику трансформации территориальной структуры.

3. В демократических федерациях центральные власти при осуществлении реформ АТД опираются на мнение населения. В связи с особенностями процессов волеизъявления решение, которое примет население в отношении возможной трансформации территориальной структуры невозможно заранее предсказать, что и определяет редкое использование трансформации административно-территориального деления для решения экономических или этно-религиозных проблем.

4. Гибридный характер политического режима позволяет в меньшей степени опираться на мнение населения в случае осуществления реформ, что дает центральным властям возможность осуществлять значительные изменения административно-территориального деления. Однако кардинальные реформы ведут к появлению требований со стороны различных групп населения о продолжении преобразований, что снижает возможность стабильного и последовательного развития государства.

5. В России сетка административно-территориального деления многократно реформировалась, причем на протяжении 300 лет и в Российской империи, и в РСФСР реформы осуществлялись сверху без учета мнения территорий. История развития административно-территориального деления в России характеризуется последовательно сменявшими друг друга волнами укрупнения-разукрупнения и централизации-децентрализации. Исторический опыт реформирования территориальной структуры и сегодня оказывает влияние на процессы поиска оптимального административно-территориального деления.

6. С начала 2000-х годов в Российской Федерации наблюдается новая волна укрупнения административно-территориальных единиц. Данные реформы являются примером осуществления преобразований в рамках гибридного политического режима. На характер и процесс реформ территориальной структуры оказали влияние такие характеристики режима, как предсказуемость результатов волеизъявления населения, централизованный

характер федерации, низкая эффективность институтов для артикуляции и агрегирования интересов населения.

7. Реформы характеризовались противоречивым отношением к перспективам объединения со стороны региональных элит и низкой актуализацией в сознании населения необходимости преобразований, а наблюдаемые экономические и политические эффекты объединения не соответствуют на данный момент ожиданиям и обещаниям, которые озвучивались федеральными и региональными властями в ходе агитации.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных ВАК Российской Федерации:

1. Трансформация территориальной структуры в зарубежных федерациях // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2011. - №4. – 0,6 п.л.
2. Опыт объединения субъектов в РФ: проблемы и предварительные итоги // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2012. - №1. – 0,9 п.л.
3. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима (в соавторстве) // Полис. Политические исследования. – 2012. - № 3. – 1,5 / 0,75 п.л.

Публикации в других изданиях:

4. Субъекты федерации в международном сотрудничестве (в соавторстве) // Аналитические записки научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России. – 2008. – Апрель. – Выпуск 3(32). – 1,6 / 0,8 п.л.

5. Влияние количества субъектов федерации на политическую стабильность // Тезисы V Международной межвузовской научной конференции «Россия и современный мир. Проблемы политического развития». Москва, 16-18 апреля 2009 г. – М.: Институт бизнеса и политики, 2009. – 0,1 п.л.
6. Влияние количества субъектов на территориальную целостность Российской Федерации // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Стратегическое развитие современной России: проблемы и перспективы», 24 февраля 2009 г. – М.: ООО «Глобус», 2009. – 0,2 п.л.
7. Асимметрия и территориальное устройство как факторы, влияющие на стабильность государства // Сборник докладов «Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. – М.: МГИМО – Университет, 2010. – 0,7 п.л.

Тираж 100 экз. Заказ №501.

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники
МГИМО(У) МИД РФ