**Политические институты регионального взаимодействия: пределы трансформации**

Обсуждение проблемы региональных отношений в России из сферы научных дискуссий переходит, наконец, в плоскость конкретных политических решений. По истечении более чем десятилетнего срока реформ признано целесообразным "разработать государственную концепцию развития федеративных отношений D России" [I]. При оценке опыта, накопленного в последние годы, на мой взгляд, полезно учесть исторические закономерности, которые воплотились в конкретных политических институтах, сложившихся в процессе многовековой деятельности всех слоев населения. В них реализованы те формы социальных отношений, которые позволяли России выживать и развиваться при складывавшихся геополитических и экономических условиях.

Внимание к институтам - отличительная черта современной общественной мысли. Они рассматриваются как формальные и неформальные "правила игры", существующие в обществе, структурируют и упорядочивают человеческую деятельность. Институты долговечны, устойчивы, инертны. Ценный вклад в понимание институтов внес Д. Норт, отметивший их способность создавать благоприятную среду для совместного решения сложных проблем обмена. Он также указал, что институты, в том числе и политические, являются детерминирующими факторами экономического процесса и в конечном счете стимулируют экономический рост ¦2J. Согласно Норту, политические институты "в самом широком виде определяют иерархическую структуру общества, его фундаментальную структуру принятия решений и наиболее важные характеристики контроля за политическими процедурами" [2, с. 68]. Важность политических правил заключается в том, что они формируют правила экономические, хотя имеет место и обратная зависимость.

Предметом моего рассмотрения являются региональные взаимодействия, в ходе которых идет постоянный поиск согласования локальных (региональных) и общих (государственных) интересов, что выражается в конечном счете в формировании соответствующей системы политических институтов, затем выступающих уже как регуляторы региональных отношений. Траектория развития этой системы обеспечивает (исходя из сущности институтов) экономическое развитие страны и увеличение степеней свободы ее граждан.

Согласно моей гипотезе, к базовой структуре политических, властных институтов, регулирующих характер региональных отношений, относятся:

- административно-территориальное деление государства;

- иерархия статусов регионов и поселений;

- властная иерархическая вертикаль органов регионального управления во главе с центром;

- назначение региональных руководителей:

- выборность региональных органов управления;

- единогласие, или круговая порука, как форма ответственности территориальных общностей;

- обращения и жалобы населения как регулятор деятельности региональных органов.

Данные институты взаимосвязаны, поддерживают друг друга и образуют устойчивую систему. Это означает принципиальную невозможность кардинального изменения одного из них без одновременного изменения всех остальных. Они эволюционируют в ходе исторического развития, приобретают более сложные формы, но сохраняют свое основное содержание.

**Административно-территориальное деление,** сложившееся в России, - институт, характерный для унитарных централизованных государств. Он альтернативен институтам федеративного устройства государства, при котором органы федерации и ее субъектов имеют самостоятельные сферы компетенции и не вмешиваются в дела друг друга. У нас же, напротив, вся государственная территория рассматривается как единый объект управления государственной администрацией, а выделение тех или иных территориальных единиц служит прежде всего задаче упорядочения единого хозяйства.

Это проявилось, например, во времена Российской Империи. Так, Петром I в 1699 году было предпринято разделение России на провинции для большего упорядочения и обеспечения денежных сборов. Затем им было введено укрупненное деление на восемь губерний. Смысл нововведения заключался в праве использования губернаторами сборов с подведомственной им местности на утвержденные расходы, минуя центральные учреждения. Екатерина II при проведении губернской реформы также исходила из задач рационализации государственного управления. Административное деление, основанное на выравнивании численности населения в новых территориальных образованиях, вводилось, "дабы губерния, или наместничество, порядочно могла быть управляема..." [3, с. 63].

Административный характер территориального деления страны объясняет постоянный процесс преобразований ее территориальной структуры, изменение границ тех или иных территорий, передачу их полностью или частично другим территориальным образованиям внутри государства. Действие института административного деления государства отражает поиск территориальной структуры управления огромной страной, которая позволила бы разместить и использовать общехозяйственные ресурсы наилучшим образом в интересах страны в целом.

Административно-территориальное деление не исключает учета исторических, географических, национальных, экономических и иных особенностей территорий и народов. Например, стремлением обеспечить выравнивание политических и административных прав народов разных национальностей в советский период было обусловлено выделение территориальных единиц по национальному признаку. К началу Великой Отечественной войны административно-территориальное деление СССР помимо областей включало в себя 16 союзных и 19 автономных республик, 8 автономных областей и 10 автономных округов, более 100 национальных районов и 400 национальных сельсоветов. "Это был, по сути дела, эксперимент, не имевший прецедента в истории, - территориальная организация полиэтнического государства (этот опыт был затем использован в Китае, Индии, Испании и др. странах)" [3, с. 226].

В ходе современных реформ институт административно-территориального деления государства сохраняет свое значение. Именно поэтому специалисты отмечают, что

федерация в постсоветской России носит до сих пор в значительной степени формальный характер. А, по мнению В. Каганского, "советское нростран^гво" все еще остается реальностью [4]. Происходит не замена, а модификация рассматриваемого института в соответствии с новыми условиями развития страны.

**Иерархия статусов регионов и поселений** как политический институт складывалась в тесной связи с рассмотренным выше институтом административно-территориального деления государства. По-видимому, если федеративное устройство предполагает равенство субъектов федерации, то административному устройству имманентна иерархия статусов образующих его регионов и поселений.

Начиная с IX века структура расселения на Руси имела отчетливо выраженный иерархический характер. Уже в тот период государство представляло собой "союз волостей и пригородов под властью старшего города" [5]. При этом город земли являлся старшей общиной, следующий уровень иерархии представляли пригороды. затем - сельские волости. Вершиной иерархии являлся центральный город русского государства. В то время это был Киев.

Правоведы отмечали, что в истории развития западных государств, например германских, иерархии территориальных общностей, аналогичной российской, нс наблюдалось. Например, в рассматриваемый исторический период там имела место личная зависимость иодвассалов от вассалов, а тех - от верховного сюзерена, а не иерархическая подчиненность общин [5].

Положение региона или поселения в статусной иерархии отражало его значение для развития государства в целом. Так, в период Киевской Руси старшинство древнерусских городов и прилегающих к ним регионов определялось их значением в обороне славянских земель от основного врага с юга и обеспечением безопасности пути "из варяг в греки" для заморской торговли. Соответственно, киевские пограничные земли как наиболее важные для решения этой задачи имели высший статус, что выражалось и в верховенстве киевского престола, затем шли черниговские земли, далее переяславские и т.д. [6, с. 156, 169].

Иерархия регионов и поселений сохранялась на протяжении всей российской истории вплоть до сегодняшнего дня. В советский период иерархия городских и сельских поселений РСФСР была выражена в ранжировании всех населенных мест, явно представленном в статистических справочниках. Возглавляла иерархию Москва, затем следовали Ленинград, центры автономных республик, краев и областей, города областного, городского, районного подчинения и т.д. Административный статус, отражающий роль и значение населенного пункта в государстве, определял масштабы капитальных вложений в его производственно-экономическую сферу и социально-бытовую инфраструктуру, а также темпы и эффективность его развития [7].

В настоящее время иерархия сохраняется. Это отражено, в частности, в понятии политико-административного (или конституционно-правового) статуса субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией 1993 года (статья 65) наивысший статус имеет 21 республика, на следующем уровне иерархии находятся 6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения, далее следуют 1 автономная область и 10 автономных округов.

Но вопрос о внутреннем содержании статусов разных субъектов федерации еще остается открытым и продолжает быть предметом обсуждения на всех уровнях власти. Это означает, что в ходе нынешних реформ иерархия статусов регионов и поселений еще окончательно не сложилась и находится в стадии дальнейших преобразований.

**Властная иерархическая вертикаль органов регионального управления во главе с "центром"** сохраняется в структуре политических институтов России с древнейших времен. Уже в сказании о призвании варяжских князей записано, что славянские племена решили: "Поищем себе князя, который бы владел и правил и судил нас по праву"[6, с. 132]. Такой способ объединения под верховной властью отличается от другого известного в истории способа образования государства как договорной федерации. Наиболее ярким примером последнего является история североамериканских штатов.

В российском государстве "центр", как ни парадоксально это звучит для лингвистов, является прежде всего "вершиной" властной вертикали, задающей правила и полномочия подчиненных ему органов регионального управления. При этом иерархический характер структуры региональных органов позволяет им обеспечивать единство и общее направление деятельности в масштабах всего государства.

Принцип властной вертикали альтернативен принципу субсидиарности, характерному для федеративных отношений, который обосновывает приоритет (при прочих равных условиях) прав более мелкой (низкой) общности по сравнению с общностью более крупной (более высокого уровня). В соответствии с принципом субсидиарности полномочия должны передаваться на более высокий уровень лишь в случае, если нижестоящий уровень не способен их реализовать. При наличии же властной иерархической вертикали, напротив, органы высшего уровня, подчиняются им и пользуются их средствами для своей деятельности.

Институт властной вертикали определяет особый порядок делегирования полномочий между органами государственной власти. Такое делегирование, как правило, основывается не на соглашении между сторонами, т.е. уровнями управления, а на законе, принятом "центром" — верхним уровнем управления. При этом условием передачи отдельных государственных полномочий органам местного управления является их обеспечение необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Такой порядок передачи полномочий демонстрируют, например, уже упоминавшиеся губернские реформы Екатерины II. В 1796 году были изданы так называемые губернские штаты. В них были перечислены города Российской Империи, являвшиеся административными центрами губерний или уездов и получившие дополнительные права и обязанности по управлению соответствующими территориями. Включение в губернские штаты означало, что органы управления в этих городах становились фактически правительственными учреждениями, а занятые в них чины получали содержание от казны.

Значение института властной иерархической вертикали во главе с "центром" как носителем верховной власти демонстрирует и древняя, и современная история Российского государства. После периодов кризиса верховной власти в стране "центр" как вершина власти в разных формах воссоздавался, что подтверждает его объективную необходимость. Так, после междуцарствия 1610-1613 годов в обществе возникла потребность и воссоздании монархии с функциями централизованной власти, что и было реализовано призванием династии Романовых. После падения монархии аналогичную функцию стали выполнять центральные органы КПСС. В настоящее время роль верховного "центра" властной иерархической вертикали постепенно начинает играть Президент Российской Федерации, при котором формируется система подотчетных ему органов управления.

В период перестройки и рыночных реформ значение институтов властной иерархической вертикали органов управления во главе с центром существенно ослабло. Аналитики отмечают, что "ликвидация КПСС как фактически высшего государственного института согласования и координации интересов не была восполнена созданием новых российских институтов с аналогичными функциями", еще не создана "институциональная вертикаль, потребность в которой резко возросла после введения поста президента" [8]. Ослабление властной иерархической вертикали региональных органов вызвало к жизни потребность в представителях Президента, работающих на местах. Их задачей является контроль расходования бюджетных средств на территории, а также определение соответствия местных законов и положений федеральному законодательству. Согласно своим полномочиям, они информируют аппарат Президента об отмеченных нарушениях, а также могут обратиться в правоохранительные органы с ходатайством о приостановке тех или иных региональных нормативных актов.

Выражением ослабления властной вертикали является также неутихающий конфликт между органами управления субъектов федерация и органами местного городского самоуправления. Его правовую основу составляет введенное в Конституцию Российской Федерации положение о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Тем самым оно выводится и^ подчинения вышестоящим органам управления.

Однако анализ современного законодательства в области местного самоуправления (начиная с принятия в 1990 году закона СССР "Об общих началах и основных принципах местного самоуправления") обнаруживает тенденцию к постепенному воссозданию властной вертикали и перераспределению прав органов местного самоуправления в пользу прав субъектов федерации, на территории которых они находятся. Политический институт властной иерархической вертикали региональных органов во главе с "центром" исторически развивается. При сохранении общего принципа взаимодействия между уровнями региональной иерархии происходит все более свободное установление взаимных прав и обязанностей звеньев управления с учетом интересов населения, проживающего на их территориях, а также усиление договорного начала при установлении компетенции разных уровней регионального управления.

**Назначение региональных руководителей и выборность органов регионального управления** на протяжении российской истории существуют параллельно. На тех или иных уровнях административного деления государства в тот или иной период они могут реализовываться в разной мере. Например, до 1917 года существовала выборность на уровне местной общины и назначение на уровне губернаторов. Но назначение руководителей сочеталось с выборностью региональных органов власти. При этом идет постоянный поиск меры такого сочетания, позволяющий учитывать и интересы локального сообщества (через выборность его представителей), и всего государства (через назначение руководителей вышестоящими уровнями управления). Приведу в качестве примера краткую историческую справку об организации управления волостями в период от Ивана IV до Петра I.

Для управления волостью в XIV-XVI веках московским царем назначались наместники (волостели). Затем в 1555-1556 годах Иван IV фактически упраздняет должность наместников, повелевая выполнять государеву службу выборным "излюбленным старостам". После Земского собора 1613 года верховная власть снова вводит приказно-воеводское управление [9, с. 149-1531. Воеводы работают на государевом жаловании и государем назначаются. Параллельно с ними в соответствии с указом 1627 года действуют губные старосты (выборная земская власть), которые заменяют воевод в тех волостях, где их почему-либо нет, либо в период их отсутствия. В 1669 году институт губных старост был уничтожен, а их д-'ла были переданы воеводам, но в 1684 году он был восстановлен и просуществовал до 1702 года. Затем по указанию Петра I губное самоуправление было ликвидировано, а его функции снова возложили на воевод, назначавшихся из "центра".

Превалирование выборности или назначения в тот или иной период было связано с конкретной социально-экономической ситуацией. Если усиливалась потребность в централизации ресурсов, например в связи с военными действиями, то преобладало назначение региональных руководителей. Если произвол воевод или наместников по отношению к местному населению становился нетерпимым, то увеличивался поток жалоб населения на злоупотребления местной власти, предпочтение отдавалось выборам.

В конце XIX века институт назначения, например городских руководителей, предполагал учитывать интересы местного населения и государства как целого следующим образом. Замещение должности городского головы по городовому положению 1892 года происходило путем выборов его городской думой. Но затем требовалось административное утверждение кандидатов либо губернатором, либо министром внутренних дел. Если первично и вторично выбранные кандидаты не утверждались, то вакантные должности замещались соответствующими назначениями.

Хорошо известна практика назначений региональных руководителей в советский период, когда они формально выбирались, а затем утверждались, фактически же, назначались органами КПСС соответствующего уровня. Демократизация общественной жизни в ходе перестройки привела к изменению этого порядка.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года отменено назначение региональных руководителей. Они выбираются населением соответствующих регионов. Но в настоящее время растет осознание того, что "введение в действующую Конституцию принципа выборности глав областей и краев при полном отсутствии у Центра каких-либо правовых возможностей смещения их с должности привело к значительному ослаблению властной вертикали. В условиях регионализации хозяйственных связей это неизбежно ослабляет единство Российского государства" [8].

Отмена назначений означает поиск иного адекватного им правового механизма, обеспечивающего выполнение губернаторами их функций одновременно и как представителей избравшего их народа, и как представителей Российского государства в современных условиях. Высказываются, например, такие предложения: "Федеральным законодательством в соответствии с Конституцией должны быть четко очерчены пределы прав и полномочий губернаторов и предусмотрен действенный механизм импичмента в случае нарушения ими законодательства... вплоть до лишения губернатора полномочий по инициативе президента" [10]. Тем самым можно констатировать, что современные формы реализации института назначения пока не найдены.

**Единогласие, или круговая порука, как форма ответственности территориальных общностей** - следующий политический институт, определяющий взаимодействия в региональной структуре российского общества. Это форма солидарной ответственности территориальных общностей перед верховным уровнем управления, предполагающая внутреннее единогласие их членов по поводу принимаемых на себя обязательств. Данный институт соответствует корреальному (солидарному) обязательству, известному в юридической практике западных стран.

В одной из первых форм территориального управления в Древней Руси - вече -достижение единогласия и реализация принципа круговой поруки зашифрованы для нас в так называемом поле, т.е. поединке между сторонами, имеющими различающиеся мнения. Если стороны не могли прийти к единодушию или предлагаемая позиция не являлась настолько авторитетной, что ее противники прекращали отстаивать свою точку зрения, то дело решалось "полем", или дракой. "Поле" как судебный поединок должно было следовать определенным правилам. Какая сторона побеждала, та точка зрения становилась принятой всеми, что и фиксировалось обществом. В дальнейшем "поле" как способ достижения общей позиции вымирает. **По** указу 1556 года предписывалась замена "поля" крестным целованием, закрепляющим единство позиций сторон.

На роль круговой поруки в устройстве территориального управления на Руси обратили внимание историки права. Они указывают, что "через круговую поруку осуществляется воздействие верховной власти... Круговая порука господствовала и на "вселенских советах" (Земских соборах. - *С.К.).* Она обеспечивалась традиционными на Руси началами единогласия - вопрос обсуждался до тех пор, пока все не придут к общему мнению, после чего участники обсуждения приводились к крестоцело-ванию" [9, с. 148]. Общая резолюция, которой заканчивалась соборная грамота, была самым существенным моментом. Целовать крест на своих речах значило обязаться под присягой исполнять соборный договор. Таким образом, фиксировалось общее, "круговое" формальное обязательство, связывавшее членов собора в нечто целое по отношению к соборному приговору. Тем самым круговая порука обеспечивала государственный интерес.

Размышляя о природе данного политического института, можно предположить, что в его основе лежит экономическая необходимость, ибо задачей институтов, как подчеркивал Норт, в конечном счете является создание благоприятных условий для экономического развития. Эта экономическая причина заключается в особом, коммунальном характере основных используемых производственных ресурсов и материально-технологической среды в российском обществе.

"Коммунальность означает такое устройство материально-технологической среды, при котором все ее части представляют единую нерасчленимую систему и не могут быть обособлены без угрозы ее распада. Такая коммунальная среда является общественным благом и условием выживания всего общества" [12]. Использование коммунальной среды может быть только согласованным, единым, в котором никто не нарушает общих установленных правил и не пытается использовать ее в интересах какой-либо группы. В Древней Руси основу такой коммунальной среды составляла система речных путей, обеспечивающая внутренние взаимосвязи и выход на заморские рынки. Другим важным элементом коммунальной среды была земля, в силу известных характеристик требовавшая общей, совместной защиты и обработки.

В настоящее время материальную основу коммунальной среды составляют помимо земельных ресурсов транспортные наземные коммуникации, прежде всего железнодорожные, а также единые системы энерго- и теплоснабжения. Отмеченные особенности коммунальной среды России закрепляются в наше время уже законодательно. Так, в законе "О федеральном железнодорожном транспорте" прямо указано, что железнодорожный транспорт - единый производственно-технологический комплекс. Аналогичное положение содержится и в принятом Государственной Думой 18 февраля 1998 года постановлении "О структурной реформе в электроэнергетике Российской Федерации", где прямо указано, что разделение единой энергетической системы страны на отдельные энергетические организации ведет к ее разрушению.

Попытки использования общей материально-производственной среды в интересах какого-либо одного региона приводили к ослаблению государства в целом и поэтому жестоко пресекались. Пример борьбы Московского княжества с новгородцами в XVI веке ярко иллюстрирует это положение. Будучи северо-западной окраиной русского государства, Новгород, с одной стороны, жил за счет доставляемого из центральных областей хлеба, а с другой - использовал в своих интересах выгоды от иноземной торговли. Добиться единогласия новгородцев в исполнении общегосударственных дел, включить их в систему круговой поруки не удавалось, что в итоге и привело к известным кровавым событиям. Иван Грозный покорил вольный Новгород, уничтожив физически одну часть населения, а другую переселив в центральные московские земли и заселив земли новгородские выходцами из других регионов Московского царства.

Устойчивость института единогласия, или круговой поруки, наблюдалась на протяжении всей российской истории. Например, съезды КПСС можно рассматривать как аналог проводившихся ранее Земских соборов. Так же, как и Земские соборы, они были вызваны к жизни административными потребностями государства. На них достигалось единогласие региональных представителей по поводу решения основных вопросов, и через партийную дисциплину обеспечивалась та самая круговая порука, которая служила гарантом исполнения принятых решений.

На нынешнем этапе принцип единогласия и круговой поруки выражается уже в современных правовых нормах. Примером является федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года и одобренный VI Съездом народных депутатов России 10 апреля 1992 года. Федеративный договор инкорпорирован в текст Конституции 1993 года. Это принципиально новый юридический акт в государственном строительстве России. Он был подписан, с одной стороны, органами федерального центра, а с другой - органами власти субъектов Федерации - краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, национальных автономий (кроме Чечни и Татарстана).

Субъекты Федерации, подписавшие этот договор, единогласно согласились с теми политическими условиями, которые были декларированы федеральным центром, поскольку их законодательные и экономические права были существенно расширены. Подписание федеративного договора позволило сохранить единство страны и остановить начавшийся в Российской Федерации "парад суверенитетов".

Необходимость соблюдения отмеченного принципа единогласия прослеживается в порядке внесения изменений в Конституцию, как это установлено федеральным законом "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" от 4 марта 1998 года. Согласно этому порядку соответствующий закон России сначала принимается обеими Палатами Федерального Собрания, а затем в течение года должен быть одобрен законодательными (представительными) органами власти не менее двух третей субъектов Федерации. Но даже в этом случае Президент России или законодательный орган "несогласного" региона вправе обжаловать постановление об этом законе в Верховном суде страны. "В случае подачи жалобы закон Российской Федерации о поправке к Конституции *не направляется* (курсив мой. - *С.К.)...* Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования". Другими словами, если хотя бы один регион в России не согласится с необходимостью соответствующих поправок, закон о поправках к Конституции принят не будет.

Беглый исторический экскурс на тему реализации политического института единогласия, или круговой поруки, как формы ответственности регионов обнаруживает отчетливую тенденцию. Развитие идет в сторону более свободного проявления интересов региональных субъектов, уменьшения роли насильственных форм при разрешении возникающих конфликтов и усиления правового характера процедур.

**Обращения и жалобы населения как регулятор деятельности региональных органов** представляют собой политический институт, являющийся элементом исторически сложившейся структуры принятия решений и определяющий формы контроля над их реализацией. О значении института административных жалоб в российском обществе писала О. Бессонова [13]. Если в западных странах борьба с ущемлением прав населения со стороны органов регионального управления реализуется прежде всего через судебную систему, то в России важнейшим инструментом отстаивания своих прав была административная жалоба в вышестоящую инстанцию.

Роль жалоб в функционировании регионального управления отмечена рядом исследователей. Например, правоведы Института государства и права РАН при историческом исследовании территориального самоуправления в России указали, что существенное значение имело взаимодействие верховной власти и земли "посредством челобитной деятельности" [9, с. 146], т.е. через подачу высшим органам управления индивидуальных или групповых (от сословий или территориальных общностей) чело-битий.

На основании обращений и жалоб населения высшие органы управления судили об эффективности региональных руководителей разного уровня - как выборных, так и назначаемых. Например, при назначении воевод в царствование Михаила Романова правительство одновременно учредило особый приказ, в котором принимались жалобы от тех, кто "на сильных бьют челом" [14]. Точно так же и при расширении выборного начала, например в сельских обществах в XIX веке, вводятся земские начальники, которым предоставляются широкие права по надзору за должностными лицами крестьянского управления и разбору приносимых на них жалоб, вплоть до временного устранения виновников с их должностей.

Действие института жалоб регулировало деятельность других политических институтов. Например, количество и характер жалоб населения были одной из причин приоритета выборного или назначенческого принципа в формировании состава региональных руководителей.

Контроль деятельности органов регионального управления посредством разбора жалоб зависит от того, какие группы населения и в какой форме могут эти жалобы подавать и какова будет реакция. В дореволюционной России наиболее эффективными с точки зрения решения поднимавшихся в них вопросов были так называемые "всеподданнейшия прошения и жалобы", т.е. обращения непосредственно на Высочайшее имя. В середине XIX века право ходатайствовать "о прекращении местных злоупотреблений или об устранении неудобств, замеченных в местном управлении", непосредственно перед Императором могли только представители дворянства. Другие группы населения таких прав в тот период не имели.

В советский период право жалобы на действия органов регионального управления любого уровня стало практически всеобщим, могло быть реализовано всеми слоями населения. В этот период действовала система, обеспечивающая прием и прохождение жалоб, реализацию решений по ним и ответственность должностных лиц за их рассмотрение.

Действие института жалоб и обращений выражено также в характерной для России форме работы руководителей разного уровня региональной иерархии - так называемых советах с народом. Эта форма, ушедшая в тень в ходе перестройки, сегодня вновь начинает использоваться. Примером может служить состоявшаяся 10 марта 1998 года встреча в Кремле Президента Российской Федерации со старейшинами Северного Кавказа, где напрямую, минуя уровни регионального управления, представители населения региона излагали свои взгляды на пути решения кавказских проблем.

Именно через институт жалоб население и организации в значительной мере могут инициировать институциональные изменения в соответствии со своими интересами. Норт отмечал, что развитие структуры институтов любого общества дает возможность людям выражать свои идеи, мнения и убеждения с очень низкими издержками для себя, и именно это позволяет осуществлять изменения в обществе [2, с. 111]. В западном обществе этой цели служит прежде всего избирательный процесс. В России в аналогичной роли выступает институт жалоб, который (наряду с выборами) является формой, механизмом обратной связи. Чем более развит этот механизм, чем шире возможности населения выражать свои жалобы, чем лучше отлажены их учет и контроль за их рассмотрением, тем эффективнее могут быть осуществляемые в обществе преобразования.

В период социальной трансформации российского общества в ходе рыночных реформ произошло существенное обновление механизма жалоб и обращений. Стали формироваться новые, более эффективные каналы для их передачи, что связано прежде всего с увеличением числа формальных и неформальных организаций, 'которые начинают использоваться для этих целей. Прямым выразителем жалоб различных групп населения выступает сегодня Государственная Дума. Постоянство ее действия (в отличие, например, от Земских соборов и съездов КПСС, собиравшихся эпизодически) позволяет региональным представителям осуществлять регулярный контроль за работой центральных органов власти.

Распад административно-командной системы управления, осуществлявшей прием обращений и жалоб через свои региональные подразделения, компенсируется созданием иного рода организаций, служащих этим целям, по инициативе "снизу". Примером является создание межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, представляющих собой добровольные объединения республик, краев, областей и автономных округов. К середине 90-х годов зарегистрировано восемь таких ассоциаций: "Центральная Россия", "Черноземье", "Северо-Запад", ассоциация регионов Северного Кавказа, "Большая Волга", ассоциация областей Уральского региона, "Сибирское соглашение" и ассоциация субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья. Созданные с целью горизонтальной кооперации регионов, они на деле выполняют функцию подачи коллективных жалоб от региональных руководителей высшим правительственным чиновникам, присутствующим на регулярно проводимых встречах ассоциаций. В качестве другого примера можно назвать активно создающиеся в Москве .при поддержке органов регионального управления многочисленные землячества - оренбургское, нижегородское, екатеринбургское, татарское, новосибирское и т.д. Одной из их основных задач является лоббирование интересов соответствующих регионов в органах центрального управления.

Заканчивая обзор структуры политических институтов, регулирующих, согласно моей гипотезе, региональные взаимодействия, отмечу известные свойства институтов как таковых. Доказано, что институциональный процесс носит *инкрементный* характер [2, с. 17]. Это значит, что институциональные изменения не совершаются дискретно. Для них характерно перетекание, обычно весьма полное, содержания старых институтов в новые. Так бывает даже в ходе революционных на первый взгляд изменений. Эффект зависимости от траектории предшествующего развития, отмеченный многими исследователями, определяет институциональную устойчивость общества. Поэтому так велико значение работ по выявлению институциональной матрицы, определяющей пространство развития основных социальных структур.

Думаю, описанная система политических институтов, определяющих взаимодействия в региональной структуре, будет сохранена. В то же время при воспроизводстве основного содержания институтов произойдет обновление форм, в которых они реализуются. Критерием выбора и закрепления тех или иных институциональных форм станет их способность содействовать решению задач экономического развития страны и росту политических свобод ее граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 18 февраля 1998 года «Об итогах работы Первой Всероссийской конференции "Проблемы и перспективы российского федерализма"» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №9.

2. *НортД.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.. 1997.

3. Федерализм. Энциклопедический словарь. М., 1997.

4. *Каганский ВЛ.* Советское пространство: конструкция, деструкция, трансформация // Общественные науки и современность. 1995. №2,3.

5. *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 40.

6. *Ключевский В.О.* Сочинения. В 9 томах. Т. 1. **М.,** 1987.

7. *Заславская Т.И., Рывкина Р.В.* Социология экономической жизни: очерки теории. Новосибирск, 1991. С. 303.

8. Проблема субъективности российской политики. Доклад департамента политических реформ фонда "Реформа" // Независимая газета. 1998. 18 февраля.