

# Концепция регионального институционализма

На примере Северо-Западного федерального округа

**Наталья Маркушина**  
**Ольга Церпицкая**

После распада СССР Российская Федерация вышла на международную арену с собственными национальными интересами, амбициями, подходами, инициативами, многовекторностью внешней политики, отказом от идеологической зашоренности и конфронтационности в международных делах.

Российское государство активно занялось поисками своего места в глобализирующемся мире. И не последнее место занимает проблема формирования политики Российского государства в отношении внешних связей регионов. Несомненно, эти вопросы неотделимы от изучения специфики формирования региональной политики государства.

Особую роль следует отвести Северо-Западному округу, который объединяет 11 субъектов Федерации. Мощный социально-экономический потенциал и возможности для развития внешнеэкономической и международной деятельности позволяют ему занимать лидирующие позиции среди регионов страны.

Все это вызывает необходимость исследовать специфику российского федерализма, который позволяет развиваться своим субъектам, сохраняя как их особенности, так и целостность страны.

---

**МАРКУШИНА Наталья Юрьевна** – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. Тел.: 8–(812) 576–44–29.

**ЦЕРПИЦКАЯ Ольга Львовна** – кандидат политических наук, доцент кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. Тел.: 8–(812) 576–79–48.

**Ключевые слова:** региональный институционализм, Центр-регионы, внешние связи регионов, конфессиональный институт.

**Д**ля лучшего обозначения системы взглядов на специфику субъекта Федерации следует предложить принципиально новую для российской науки концепцию регионального институционализма. Под ней следует понимать институты, выстраиваемые государством, к которым относят:

- систему взаимодействия Центр – регион;
- специализированное региональное законодательство;
- геополитический код региона;
- религиозные, политические и социально-экономические подходы, формируемые спецификой определенного географического пространства, являющегося регионом (субъектом) Российской Федерации.

Именно разработка теории регионального институционализма должна стать основой для концепции регионального строительства и создание модели реализации международной политики в формате Центр–регионы (на примере Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Конкретным примером для апробации теории лучше всего взять Северо-Западный регион с прилегающими к нему акваториями Баренцева, Белого, Карского и Балтийского морей, который является приоритетным направлением для российской внешней политики. Наличие эффективных административных, законодательных и экономических институтов, соответствующих критериям международного регионального сотрудничества, делают достаточно привлекательным этот регион для внешних инвестиций.

Уникальное геополитическое положение, природно-ресурсный, производственный, научно-технический и интеллектуальный потенциал, а также акты законодательства, направленные на создание удобных для инвестора правовых и информационных условий ведения бизнеса, делают этот регион одним

из наиболее перспективных в России. Его развитие как промышленного, культурного, образовательного, туристического и финансового центра России дает ему возможность на приобретение все большего европейского и мирового значения.

Регион, обладая богатым промышленным, научно-техническим и интеллектуальным потенциалом, а также инфраструктурными возможностями, может сыграть важную роль в реализации федеральной стратегии вхождения России и ее субъектов в европейский интеграционный процесс.

В качестве еще одного важного аспекта, обсуждаемого в контексте современного понятия регионализма, можно выделить то, что данное явление является международным феноменом, затрагивающим многие страны, а также в некоторых случаях объединяющих их представителей в одной и той же организации.

**Д**ля правильного понимания возможностей Северо-Западного федерального округа следует оценивать тот потенциал, который получили регионы при вхождении в Федерацию. Начало формирования законодательной базы для построения региональной политики, в том числе и Северо-Запада, должно базироваться на основных законах страны.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. Россия является федеративным государством с республиканской формой правления. Она состоит из субъектов Российской Федерации – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов<sup>2</sup>.

Общая формула гласила «Субъекты Российской Федерации объединились для того, чтобы, опираясь на традиции и исторический опыт, соединить свои силы и средства для более успешного устройства внутренних и внешних дел».

Заключение Федеративного договора (1992 г.) привело к созданию асимметричной Федерации, в рамках которой национальные республики обладали значительно большими правами, чем имевшие территориальную основу регионы. В декабре 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила равенство субъектов Федерации как по отношению друг к другу, так и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Следует отметить и тот факт, что объединение в федерацию строится на разграничении полномочий центра и регионов (субъектов Федерации).

Следует отметить, что Конституция и Федеральный закон фактически закрепили права субъектов Федерации устанавливать отношения с иностранными государствами и государственными образованиями.

Так, согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится, среди прочего, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>. А в соответствии со ст. 73 «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ – субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти»<sup>4</sup>.

С принятием Федеративного договора и новой Конституции России правоспособность субъектов Российской Федерации в сфере внешних связей де-юре значительно расширилась. Произошла трансформация их статуса как административно-территориальных образований на статус государственных образований – членов Федерации, которые в настоящее время с нормативно-правовой точки зрения являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей.

Уже изначальная политическая ситуация, сложившаяся в стране, проде-

монстрировала необходимость введения специальных подходов.

Поиски компромиссов привели к использованию в Российской Федерации договорной системы – осуществления государственной власти на основе договорного распределения функций, согласовывающих как интересы субъектов, так и Федерации в целом. В начале XXI в., однако, наметился отказ от заключенных ранее договоров с Федеральным центром по разграничению полномочий.

Так, в 2001 г. Санкт-Петербург по согласованию с Москвой денонсировал такой договор.

Точно так же поступили многие другие регионы.

Это осуществлялось в рамках укрепления вертикали власти, в том числе приведения всего регионального законодательства в соответствие с федеральным.

**Н**есомненно, сделанные шаги на пути урегулирования федеральных отношений говорят о том, что российский федерализм вышел на очередную ступень своего развития. В то же время процесс формирования федерализма еще незавершен. Вполне понятно, что договорная система была очень важна для становления регионализма в России. Ведь именно от согласованности и организованности действий Федерации и ее субъектов зависит конечный результат. Формула взаимного сотрудничества Центра и регионов достаточно идеальна. Через субъекты заключаются многие договоры России с международными организациями и государствами. И одновременно международный авторитет России влияет на каждый субъект Федерации.

Все эти соглашения говорили об одном: среди исторических задач, стоящих перед Россией, на первый план

выходила трудноразрешимая задача – соотнести сохранение единства и целостности страны с ростом роли региона, претендующего на большую свободу. Даже такие благополучные регионы, как субъекты Северо-Запада страны, с большим или меньшим успехом пытались установить прямые контакты с зарубежьем.

Правда, поиски «обходных маршрутов», чтобы уйти из-под «надзора» Москвы не всегда кончались благополучно для первопроходцев на международной арене.

Так, например, Карелия выступила с идеей об организации Еврорегиона, когда еще не было сформулирована законодательная база для подобных проектов\*. В итоге реализацию проекта пришлось отложить.

Попытки российских регионов самостоятельно устанавливать автономные заграничные связи порой кончались неудачей и значительными финансовыми потерями из-за неумения заключать международные сделки, но иногда и подрывом репутации не только самого региона, но и страны в целом.

Неудачно окончились и попытки Санкт-Петербурга открыть свои представительства в Таллине и Улан-Баторе.

В Федеральном законе (от 4 января 1999 г.) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» говорится, что координация возлагается на федеральные органы исполнительной власти в порядке, устанавливаемом Президентом РФ по предложению Правительства РФ.

Так, принятый еще 12 марта 1996 г. Указ Президента России № 375 возложил на МИД России координирующую роль в проведении единой внешнепо-

литической линии Российской Федерации.

Отныне «Министерство иностранных дел Российской Федерации координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти в этой области и международные связи субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>.

**К**онструктивное взаимодействие субъектов Федерации с полномочными представителями президента должно обеспечить возможность оперативно и с наибольшей отдачей достигать целей, являющихся приоритетными не для одной отдельно взятой территории, а для их группы и страны в целом. Тот факт, что идет работа над проектами, в которых участвуют несколько регионов одновременно, говорит о положительной тенденции как в работе Центра и укреплении горизонтали власти, так и о положительной работе на вертикальном уровне.

Нельзя, правда, при этом не учитывать, что Российская Федерация включает на данном этапе 83 субъекта, далеко не равных в экономическом отношении. Северо-Западный регион занимает более выгодные позиции, но и он в последнее время все более решительно поднимают вопрос об упорядочении межбюджетных отношений. Назрел переход от формального бюджетного федерализма к реальному, при котором полная бюджетная самостоятельность субъектов Федерации и муниципальных образований сочеталась бы с подлинной ответственностью их властей перед избирателями за состояние дел в сферах их ведения, в том числе совместного с Федерацией.

По мнению представителей и Центра, и регионов, этого нельзя достичь без некоторого ограничения перерас-

\* Информация предоставлена Администрацией Карелии.

пределительной активности федеральных властей и соответствующего усиления акцента на самообеспечение большинства территорий<sup>7</sup>. Финансовая поддержка регионов со стороны федерального бюджета правомерна только при наличии четко сформулированных обоснований и на основе сугубо объективных критериев. Вполне очевидно, что трансформация регионов от зависимых от Центра образований к самостоятельности в хозяйственной деятельности небыстрый процесс, которому к тому же нужна продуманная государственная политика.

**Р**ассматривая вопросы безопасности в рамках построения региональных институтов, следует отметить, что система военных альянсов, численность, характер размещения и конфигурация иностранных вооруженных сил, наличие или отсутствие военных конфликтов вблизи границ России оказывает немаловажное воздействие на развитие приграничных регионов. Северо-Запад является, несомненно, наиболее характерным примером. Ряд обстоятельств заставляет российское руководство внимательно относиться к военно-стратегическому значению Балтийского региона для Москвы. С распадом СССР и Организации Варшавского договора, а также с образованием новых государств, настроенных не очень-то дружелюбно по отношению к России, а иногда и предъявляющих ей территориальные претензии (Эстония и Литва), государственная граница переместилась ближе к основным историко-культурным и экономическим центрам России. Это ставит Москву перед необходимостью обеспечить надежную защиту таких регионов, как Калининградская, Псковская, Новгородская, Ленинградская области и Петербург.

**С**ледует особое внимание обратить и на конфессиональный институт. Необходимость выделения конкретной религии в качестве приоритетной для государства и для властей региона (причем вероучения в первом и втором случае могут не совпадать, но их представители должны сотрудничать между собой) является одной из основных и трудно воспринимаемых в обществе, считающем себя демократическим, задач (но и одной из самых важных для нормального существования поликонфессионального региона, как, например, Северо-Западный регион). Речь в данной ситуации не идет ни о преобладании одного вероучения над остальными, присутствующими в регионе (это, как правило, обусловлено исторической ситуацией в регионе), ни о нарушении статьи Конституции Российской Федерации, предусматривающей светскость государства. Сам принцип светскости предусматривает не антирелигиозность или антицерковность власти, а адекватное разграничение сфер влияния на общество и свободу от религиозных установок, а не их отрицание.

Таким образом, современное светское государство не должно зависеть от религиозных норм, но вполне может их использовать в интересах своих граждан. Объективно государство не может вмешаться в целый ряд общественных процессов, на которые вполне может повлиять религиозная организация, как, например, большинство морально-нравственных аспектов личности.

Использование в этом направлении всех религиозных организаций, присутствующих в регионе, позволяет достичь гармоничного сосуществования проживающих в регионе граждан. При этом довольно трудно (на практике практически невозможно) одинаково успешно взаимодействовать со всеми религиозными организациями (это свя-

зано и с личностным фактором, и с определенными протокольными вопросами). Поэтому чаще всего государственные власти идут по испытанному пути: центральная власть в целом выбирает основную религию, преобладающую в государстве, а региональные власти – преобладающую в регионе. Это позволяет и поддерживать определенный «баланс интересов» обеих сторон, и достигать большего взаимопонимания между самими религиозными организациями. Зачастую «головная» религиозная организация, преобладающая в государстве и принимаемая им за основного партнера, эффективнее взаимодействует с менее широко представленными\*. Не стоит забывать, что в любой религиозной среде существуют свои нормы и законы, не всегда понятные и приемлемые людям «со стороны».

Опыт Северо-Западного региона говорит о том, что преимущественно в качестве «головной» религиозной организации была выбрана Русская Православная Церковь (в лице своих епархий). Возможно, этот выбор был сделан не только и не столько из-за численности населения, исповедующего Православие, но и из-за догматического и исторического наследия Церкви, позволяющего ей успешно сосуществовать и, в допустимых пределах, взаимодействовать с государственной властью. Однако разница в использовании потенциала Церкви (и других религиозных организаций) по регионам существует.

В качестве примера можно привести Калининград, где одной из самых крупных построек за последние годы стал православный храм. Это довольно старый (еще древнерусский) прием: ставить большие

храмы там, где требуется демонстрация и утверждение государственного присутствия.

В то же время в некоторых областях региона взаимодействие церковной и государственной власти постепенно ослабевает – представители государства на местах почувствовали себя достаточно уверенно, чтобы отказаться от взаимодействия с Церковью (и религиозными организациями вообще) по целому ряду вопросов – от преподавания Основ православной культуры (которую преподают люди, зачастую от религии далекие вообще) до социальной работы с населением. Эта тенденция характеризует (помимо общего настроения аппарата чиновников) определенную уверенность, приобретенную властью на местах и позволяющую ей отказаться от поддержки, которую РПЦ и представители других религиозных организаций оказывали ей на протяжении всего периода становления. Этот шаг можно было бы считать опрометчивым, но он дает обеим сторонам большую свободу в осуществлении собственных задач.

Стоит отметить, что задачи любой религиозной организации в любом регионе определяются ее положением в нем: доминирующая это религия в регионе или нет. Если вероучение не занимает положения, позволяющего ему отнести своих последователей к большинству, главной задачей становится миссионерская деятельность (проповедь) с целью привлечения большего числа верующих. Бывают случаи, когда миссионерская деятельность переходит в прозелитическую, на что должна реагировать, в том числе и государственная власть, так как прозелитизм

---

\* Речь идет о религиозных организациях с традиционной и сложившейся системой управления и отношений внутри общин.

предполагает (в том числе) и отрицание, и очернение традиционных для региона норм и традиций, и затруднение диалога с представителями иных религиозных организаций.

Если же религиозная организация является доминирующей в данном регионе, то миссионерская деятельность, оставаясь важным направлением ее деятельности, позволяет уделять внимание другим направлениям деятельности (например, социальной работе) без привлечения внимания к ее религиозной составляющей. Разумеется, это облегчает диалог с государством, как и то, что доминирующим конкретное вероучение становится, как правило, после долгих лет существования на конкретной территории, что позволяет государству взаимодействовать по вопросам общественной жизни с партнером, реально и хорошо знающим эту жизнь.

Важность фактора религии и традиции в формировании региональной компоненты складывается, в основном, из следующих позиций:

- регион формируется, как правило, исходя из административных или исторических границ, в которых уже заложены определенные ментальные связи населения (религия; традиции и обычаи, на ней основанные – не обязательно на современном религиозном состоянии, возможно, на более древнем);

- традиции и обычаи формируют особый свод норм поведения, принятых в конкретной местности (например, демонстрации уважения, организации праздников)\*;

- «религиозная карта» региона (понятие, вводимое в данном исследовании для удобства восприятия, означаю-

щее статистические данные о вероисповеданиях, представленных в регионе) может служить как объединяющим, так и дестабилизирующим фактором;

- поликонфессиональность региона (поликонфессиональный регион): наличие в регионе более одной религиозной организации, обладающей серьезным авторитетом в обществе;

- религия и традиции могут служить фактором, отличающим конкретный регион от соседних (в качестве примера можно привести современную Чеченскую республику или Туркменистан, где сочетание религии и традиционных норм дают неплохие результаты по формированию «регионального сознания» у населения).

Таким образом, непонимание властью специфики региона может иметь в своей основе незнание или нежелание учитывать факторы религии и традиции, существующие на данной территории. Для предотвращения подобных ситуаций необходимо:

- изучение истории региона для выявления общих исторических корней или противоречий у населения, проживающего в нем;

- получение статистических данных о «религиозной карте» региона (с указанием к канонической территории какой конфессии принадлежит регион);

- получение обоснованной справки о вероучениях «религиозной карты», в том числе с данными о наличии в конкретном вероучении норм, регулирующих экономические отношения (например, шариат);

- выявление общих для религиозных организаций «карты» ценностей, норм и традиций (для использования их в работе с конкретными группами населения);

---

\* Для исламских регионов этот пункт также важен в связи с торговыми отношениями (в шариате существует ряд запретов на сделки с определенными видами продуктов).

– анализ исторически сложившихся противоречий и возможности их преодоления;

– в работе с населением акцентирование внимания на наличии различных религиозных групп, но общности их традиций и истории;

– популяризация традиций и истории региона для формирования у населения устойчивой связи событий с конкретной местностью.

Таким образом, говоря о формировании регионального институционализма, всегда следует давать оценку основным составляющим взаимодействия этой системы.

Следует признать, что на настоящем этапе (с 2000 г.) основной тенденцией является, с одной стороны, усиление вертикали власти, с другой – строительство региональных институтов, в том числе законодательных, религиозных, транспортных и т.д. Несомненно и то, что при осуществлении внешнеполитической линии России, новая по своей сути, концепция российского регионального строительства необходима для понимания процессов, в рамках которых осуществляется региональная политика Российской Федерации, в том числе и взаимодействие страны с мировым сообществом.

## Примечания

<sup>1</sup> Зеленева И.В., Маркушина Н.Ю., Церпицкая О.Л. Исследование роли региональной компоненты в формировании внешней политики российского государства. СПб., 2009. С. 7.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. М., 2009. С. 3.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении внешнеэкономической линии Российской Федерации» // Дипломатический вестник. 1996. № 4. Апрель. С. 3–4.

<sup>4</sup> Стратегия для России. Повестка дня для президента – 2000. М., 2000. [ht//www.svip.ru/book2000.htm](http://www.svip.ru/book2000.htm)