

ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛИТ И ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2025.12.1.1>

EDN: NAPZSL

П.В. ПАНОВ¹

¹ Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН,
Институт гуманитарных исследований УрО РАН
614900, Пермь, ул. Ленина, 13А

НАЦИОНАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ В ПОИСКАХ КОМПРОМИССА? РЕФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ КАК ПРОБЛЕМА МНОГОУРОВНЕВОЙ ПОЛИТИКИ¹

Аннотация. Одно из ключевых институциональных измерений многоуровневой политики — административно-территориальное деление государства (АТД), в том числе его «дробность», то есть размеры и количество административно-территориальных единиц (АТЕ). В осмыслении процессов реформирования АТД сложились две теоретические традиции. Первая делает акцент на стремлении центральной власти к управленческой эффективности («управленческая мотивация»), вторая — на взаимодействии национальных и субнациональных элит, преследующих свои интересы («регионалистская мотивация»). Под этим углом зрения в данной работе рассматриваются реформы АТД регионального уровня. С опорой на информацию из разнообразных источников систематизированы и проанализированы реформы регионального АТД в 147 странах мира

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания (тема № 124021400020-6, «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерения»).

за последние три десятилетия, учитывая пять возможных сценариев. Наиболее часто встречается сценарий создания новых региональных АТЕ в рамках существующего АТД, реже всего — сценарии радикальных реформ, направленных либо на ликвидацию регионального уровня, либо на его создание. Исследование показывает, что во всех пяти сценариях реформирования обнаруживаются как случаи, когда доминирует «управленческая мотивация» (Франция, Дания, Малайзия и т.д.), так и реформы, обусловленные «регионалистской мотивацией», когда преследуется цель удовлетворить интересы региональных элит (Индия, Канада, Эфиопия и т.д.) либо, напротив, ослабить регионалистские движения (Лаос, Пакистан и др.). Несколько статистических тестов косвенно свидетельствуют о том, что обе мотивации имеют место не только в отдельных эмпирических случаях, но могут рассматриваться и как глобальные тенденции.

Ключевые слова: элиты, многоуровневая политика, регион, административно-территориальное деление, реформы, сценарии.

Для цитирования: Панов П.В. Национальные и региональные элиты в поисках компромисса? Реформирование регионального административно-территориального деления как проблема многоуровневой политики // Власть и элиты. 2025. Т. 12. № 1. С. 7–37.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2025.12.1.1>. EDN: NAPZSL

ВВЕДЕНИЕ

Взаимодействия между различными уровнями власти имеют несколько институциональных измерений: количество уровней власти, количество административно-территориальных единиц (АТЕ) на каждом уровне, распределение полномочий и ресурсов между разными уровнями власти. При этом полномочия нижестоящих уровней могут как делегироваться сверху (деконцентрация), так и закрепляться за ними нормативно (автономия). По-разному могут формироваться органы власти на нижестоящих уровнях (назначение сверху или выборность). В данной работе рассматривается одно из измерений — количество и размеры АТЕ. Способы концептуализации данного измерения в литературе разнятся: «территориальная структура политики» [18], «дизайн правительственных юрисдикций» (“design of jurisdictions”) [15], «шкала правительственной власти» (“scaling of state authority”) [22] и т.д.

В российском дискурсе принято использовать термин «административно-территориальное деление» (АТД) государства, и в данном случае речь идет об одном из его параметров — «дробности» [2; 4].

Как отмечает И.Ю. Окунев, вопрос о необходимом уровне дробности является ключевым для АТД страны [2, с. 404]. Количество АТЕ на каждом уровне власти можно увеличить, уменьшая, соответственно, их размеры, а можно действовать и в противоположном направлении. При этом каких-то «оптимальных образцов» дробности АТД не существует, тем более этот параметр явно связан с другими институциональными измерениями. Чем больше размеры АТЕ, тем вероятнее, что АТЕ будут иметь больше полномочий. Кроме того, большие размеры АТЕ на определенном уровне побуждают создавать дополнительные уровни власти «ниже», а маленькие размеры АТЕ — «выше» этого уровня. Таким образом, вопрос об АТД — отнюдь не технический, а остро политический. С одной стороны, установление / изменение АТД является следствием того, как акторы, принимающие решение, то есть центральная власть, видят и понимают суть многоуровневой политики. С другой стороны, то или иное АТД, очевидно, затрагивает интересы субнациональных элитных групп, и последние стремятся влиять на принятие решения.

Из-за политической значимости вопроса об АТД невозможно его «окончательное» решение, так что в результате политической борьбы достаточно часто проводятся реформы. В данной работе ставится задача систематизировать информацию о реформах АТД регионального уровня в странах мира¹ за последние три десятилетия и выделить некоторые типичные сценарии реформирования АТД. Реформы АТД рассматриваются под углом зрения двух влиятельных теоретических подходов: теория общественного выбора делает акцент на стремлении акторов — инициаторов реформ к повышению управленческой эффективности, а концепция многоуровневой политики — на разнородности интересов национальных и региональных элит. Но на данном этапе исследование ограничивается описательным анализом и не преследует цель разработать развернутую объяснительную модель рефор-

¹ Термины «государство» и «страна», разумеется, не тождественны, но в данной работе используются как синонимы.

мирования регионального АТД и выявить каузальные связи, позволяющие вскрыть причины и эффекты реформ.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

В настоящее время сложились две теоретические традиции в осмыслении и истолковании проблемы административно-территориального деления. Первая, основываясь на теории общественного выбора, рассматривает этот вопрос через призму эффективности системы органов власти в производстве публичных благ. В этой логике свои плюсы и минусы есть как у более крупных, так и у более мелких по размеру АТЕ. В крупных ниже стоимость неконкурентных общественных благ на душу населения, а в мелких выше респонсивность, гибкость и адаптивность при принятии решений органами власти. Таким образом, выбор размера АТЕ и, соответственно, их количества на данном уровне власти — это «компромисс между издержками и выгодами централизации» [15, р. 8]. Принимая решение, центральная власть исходит из собственного понимания эффективности управления. Помимо прочего, это задает тенденцию к унификации размера региональных АТЕ. Наиболее яркий пример — ликвидация в ходе Великой Французской революции исторических провинций и создание 83 департаментов, примерно одинаковых как по площади, так и по населению¹. Разумеется, несмотря на рациональность, такого рода решения относительно АТД не являются политически нейтральными, а отражают политические взгляды, ценности и предпочтения акторов. Французские революционеры, к примеру, создавая департаменты, основывались на унитаристских идеях и стремлении создать гомогенную французскую нацию.

Вторая теоретическая традиция, осмысляя проблему административно-территориального деления, фокусируется не столько на стрем-

¹ Опираясь на пример Франции, Г. Маркс и Л. Хуг называют такой вариант АТД «наполеоновским дизайном». Правда, если плотность населения в стране сильно различается в кросстерриториальном плане, государство выравнивает АТЕ по населению, тогда как по территории они могут существенно отличаться, и тогда возникает «оптимизированный дизайн» [15, р. 83–88].

лении центральной власти к эффективности, сколько на взаимодействии политических акторов разного уровня, имеющих разные интересы, и по смыслу это сближает ее с концепцией многоуровневой политики. С. Роккан, проанализировав в свое время становление современных западноевропейских государств в рамках концепции «центр — периферия», выделил три группы факторов, которые ведут к тому, что отдельные части государства успешно сопротивляются политической гомогенизации и унификации, к которой стремится центр, и сохраняют интенсивную территориальную идентичность: периферийность географического положения, социокультурные особенности и исторический опыт наличия собственных политических институтов [19]. Одно из последствий этого — стремление соответствующих субнациональных элит иметь как минимум «собственную» АТЕ. Преследуя свои интересы, элиты влияют на принятие решений по вопросу АТД и нередко добиваются успеха¹.

Объясняя реформирование АТД в духе многоуровневых взаимодействий, исследователи показывают, что такие реформы, как создание новых АТЕ, более вероятны, если по тем или иным причинам устремления субнациональных элит находят поддержку на национальном уровне и возникают многоуровневые альянсы политических акторов [16]. Мотивации национальных элит при этом могут быть разными: стремление получить электоральную поддержку на субнациональном уровне [14], расширить свои патронажные сети [13]. Возможно и так, что центр проводит реформы, чтобы, наоборот, ослабить субнациональные элиты [17]. Так или иначе, все эти объяснения основываются на взаимодействии политических акторов разного уровня, а не на рациональных расчетах центральной власти.

В целом, как отмечает Я. Пирскалла, «современные теоретические исследования территориальных границ подчеркивают компромисс между размером рынка и эффективным предоставлением общественных благ, с одной стороны, и последствиями разнородности населения

¹ Поскольку рациональная эффективность в этих случаях отстает на задний план, по размерам такие АТЕ могут существенно отличаться от других. Г. Маркс и Л. Хуг называют такой вариант АТД «роккановским диалектом» [15, p. 90].

с другой» [18, р. 249]. Иными словами, две традиции в осмыслении сложившегося административно-территориального деления и реформ АТД отнюдь не исключают, а скорее дополняют друг друга: в одних случаях АТД и его реформирование — скорее результат рационального выбора, «проектных решений» национальных элит, в других — продукт политических взаимодействий элитных групп разного уровня, а какие-то случаи могут объясняться сложной комбинацией того и другого.

Еще один немаловажный момент заключается в том, что, с точки зрения теории общественного выбора, различные виды публичных благ могут более эффективно производиться в рамках разных по размеру территорий. В этой логике для проведения политических курсов в разных сферах следует создавать отдельные органы власти, которые имеют специальные компетенции / юрисдикции (*separate jurisdiction for each policy; task-specific governance*) и действуют в пределах разных территорий, то есть для разных сфер политики возникают различные административные единицы. В качестве примера можно назвать школьные округа в США или судебные округа в России. Правда, подобная практика нигде не применяется в полном объеме, поскольку это порождало бы массу проблем, так что даже при создании подобных структур сохраняется система органов власти общей компетенции (*general-purpose governance*)¹. Тем не менее наличие «специализиро-

¹ Будучи юридическими, термины «общая» и «специальная» компетенция (юрисдикция) по-разному понимаются в разных правовых системах. Во Франции, например, уже долгое время идет спор, определять ли региональные и субрегиональные органы власти как имеющие общую компетенцию. В основе данного спора лежит представление, что в унитарном государстве только национальный уровень имеет общую компетенцию, а субнациональные власти выполняют те полномочия, которыми их наделяет национальное законодательство [1, с. 106]. Не вдаваясь в дискуссию по этому специальному вопросу, в данной работе под органами власти общей компетенции понимаются правительства разных уровней (как бы они не назывались — администрации, комиссариаты или персонально губернаторы, президенты и т.п.), а под органами власти специальной компетенции — такие органы, которые предназначены для проведения специального политического курса.

ванных» единиц нарушает «стройность» системы органов власти и АТД.

Другие источники нарушения «стройности» проистекают из противоположной логики осмысления АТД, то есть из многоуровневости политических взаимодействий. Результатом воздействия на АТД субнациональных акторов может стать не только гетерогенность региональных АТЕ по размеру, но и асимметричность в их полномочиях, в порядке формирования органов власти и т.д., когда появляются регионы с «особым статусом». Такого рода АТЕ обнаруживаются в десятках государств: Гренландия и Фарерские острова в Дании, Аланды в Финляндии, Корсика во Франции, Саравак и Сабах в Малайзии, пять регионов со специальным статусом в Италии и т.д. В еще большей мере «стройность» нарушается, если опять-таки в результате значительной региональной специфики на отдельной части государства создается дополнительный уровень власти, то есть не просто АТЕ с особым статусом, а такая АТЕ, которая не имеет аналогов (рядоположенных АТЕ) в остальных частях государства: Воеводина в Сербии, Гагаузия в Молдове, Курдистан в Ираке и т.д.

Наконец нельзя не отметить, что в силу специфики АТД отдельных стран порой весьма затруднительно однозначно определить, что является региональным уровнем. Концептуально под регионом понимается «любой участок земной поверхности, обладающий набором специфических свойств» [4, с. 38], а поскольку эти свойства могут быть самыми разными, выделяются географические, социокультурные, экономические и т.д. регионы. В данном случае речь, очевидно, идет о *политико-административных регионах*. Под ними понимаются, прежде всего, АТЕ мезо-уровня (то есть того, который располагается между национальным и локальным), в которых имеются органы власти [5, р. 6]. Соответственно, если в стране только один субнациональный уровень (локальный), что характерно для большинства микрогосударств, это означает, что политико-административные регионы отсутствуют.

Сложности, однако, возникают тогда, когда между национальным и локальным не один мезо-уровень, а больше. Однозначного решения в этих случаях, вероятно, нет. В данной работе для унификации выделения АТЕ регионального уровня используется два критерия.

Во-первых, если между национальным и локальным есть несколько уровней власти, под регионами понимаются такие АТЕ, где функционируют органы власти общей компетенции, а так называемые «статистические регионы», где вообще нет органов власти, а также территориальные единицы, где действуют органы власти специальной компетенции, регионами не считаются¹. Во-вторых, если органы власти общей компетенции обнаруживаются на нескольких мезо-уровнях, в качестве регионов рассматривается более высокий мезо-уровень. Впрочем, и эти критерии не всегда позволяют однозначно определить, что является региональным уровнем власти, так что в данной работе выбор регионального уровня для отдельных стран отнюдь не очевиден, однако для решения поставленной задачи его приходилось делать².

Региональное АТД включает не только количество, размеры и границы политико-административных регионов, но и их статус, который в случае асимметричности, как отмечалось выше, может различаться. Вопрос о реформах, связанных с изменением статуса региональных АТЕ, заслуживает отдельного внимания. Если оставить его за рамками и вести речь только о количестве политико-административных реги-

¹ В том числе не считаются в данной работе политико-административными регионами созданные в ряде стран Европейского союза «регионы сплоченности» — “cohesion regions” (planning regions, regional development councils и т.п.). Предназначенные для реализации региональной политики ЕС, по своему функционалу они все же ближе к органам власти специальной компетенции.

² В Финляндии, например, на уровне бывших провинций (läänit) действуют подразделения центральной власти (regional state administrative agencies), а на уровне областей (maakuntien) — советы из представителей муниципалитетов как органы межмуниципальной кооперации [7]. В данной работе в качестве регионального АТД определены области, но это отнюдь не очевидно. В 2022 г. ситуация еще более усложнилась после того, как в рамках реформы здравоохранения и социальных услуг был создан 21 «округ услуг по обеспечению благополучия» (wellbeing services counties), которые управляются напрямую избираемыми окружными советами. В основном они соответствуют границам областей, но не везде.

онов («дробности АТД»), можно выделить 5 основных сценариев реформирования¹:

1. Ликвидация регионального уровня АТД;
2. Создание регионального уровня АТД;
3. Радикальная трансформация регионального АТД, когда вместо прежнего фактически создается новое региональное АТД;
4. Создание новых регионов в рамках существующего регионального АТД, то есть увеличение количества АТЕ регионального уровня. Чаще всего это происходит путем разделения некоего региона на два или несколько новых, а также в результате выделения из существующего региона или нескольких регионов некоторых территорий в новый регион (splitting);
5. Ликвидация некоторых регионов в рамках существующего регионального АТД, то есть уменьшение количества АТЕ регионального уровня. Как правило, это делается путем объединения двух или более региональных АТЕ в новый регион, то есть их слияния (merging).

Первые три сценария реформ можно отнести к «радикальным», а последние два — к «умеренным». Далее с учетом сделанной классификации будут проанализированы реформы регионального АТД, которые проводились в современных государствах за последние 30 лет, с 1991 по 2021 гг.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ

Из существующих в настоящее время 193 государств-членов ООН² исключены «микросоударства», к которым были отнесены страны с населением менее 500 тыс. чел. (26 стран) или/и площадью

¹ В качестве реформ не рассматриваются те случаи, когда изменение количества региональных АТЕ произошло вследствие изменения территории государства (Германия в 1991 г., Эфиопия в 1993 г., Китай в 1997 г., Индонезия в 2002 г., Судан в 2011 г., Россия и Украина в 2014 г.). Не учитываются и случаи, когда преобразования сводились лишь к изменению границ между региональными АТЕ.

² Члены Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/member-states> (дата обращения: 05.06.2025).

территории менее 1 тыс. кв. км (24 государства). Для микросоударств наличие регионального уровня АТД не характерно — в них, как правило, существует лишь локальный уровень власти. Всего таких исключений оказалось 30, поскольку в 20 государствах наблюдаются оба признака. Кроме того, исключены 13 стран, которые не относятся к микросоударствам, но региональный уровень власти в них отсутствовал в течение всего периода после 1991 г. (Кабо-Верде, Ирландия, Ямайка, Латвия, Люксембург, Черногория, Северная Македония, Катар, Словения), либо, в силу асимметричности, АТД имелся только на части территории страны (Великобритания, Молдова, Тринидад и Тобаго, Маврикий)¹. Наконец, исключены 3 “failed states”, которые в настоящее время фактически распались на разные политические образования (Ливия, Сомали, Йемен). Таким образом, выборка составила 147 стран.

Хронологические рамки с 1991 по 2021 гг. достаточно стандартны для подобных исследований. Финальная отсечка связана с доступностью информации, а начальная — с дезинтеграцией социалистической системы, распадом СССР и СФРЮ и появлением на их территории двух десятков новых государств. Кроме того, в начале 1990-х гг. произошла радикальная смена общественного строя и в ряде других стран (ЮАР, Эфиопия), а события такого масштаба, как правило, сопровождаются реформированием АТД. В тех государствах, которые возникли после 1991 г., реформы АТД анализировались с момента их создания: Эритрея, Чехия и Словакия — с 1993 г., Восточный Тимор — с 2002 г., Черногория — с 2006 г., Южный Судан — с 2011 г. Для стран, у которых есть зависимые / «заморские» территории (Франция, Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия, Дания), АТД рассматривалось только для метрополий, без учета этих территорий.

Готовой базы данных, где была бы собрана исчерпывающая информация о реформах регионального АТД по всем странам мира, в настоящее время не существует, однако необходимые сведения обнаруживаются в нескольких исследовательских и экспертных

¹ В нескольких случаях (например, Ирландия) вопрос о наличии или отсутствии регионов достаточно спорный.

проектах. Прежде всего, следует назвать такие авторитетные академические проекты, как “RAI” (Regional Authority Index)¹ и “V-Dem” (Varieties of Democracy)². Они содержат информацию о наличии субнациональных уровней АТД, порядке формирования соответствующих органов власти и их полномочиях в динамике за достаточно длительный период. Среди экспертных ресурсов наибольшее значение имеют “Statoids”³, где в текстовой форме описываются изменения АТД стран мира, и “City population”⁴, где систематизирована информация о населении стран мира в динамике и в региональном разрезе, на основе чего можно фиксировать изменения регионального АТД.

Следует отметить, что в указанных источниках информация о формировании регионального АТД в некоторых странах противоречива или фрагментарна, вследствие чего возможны ошибки в интерпретации сценариев реформ. Тем не менее расчеты, сделанные на основании собранной информации, показывают, что в 1991 г. общее количество АТЕ регионального уровня в 147 государствах составляло 2520 единицы, к 2021 г. оно выросло до 2880. Описательная статистика представлена в таблице 1 (см. табл. 1)⁵.

Логично предположить, что количество АТЕ зависит от размера населения страны. И в некоторой мере это действительно так, но корреляция между данными факторами довольно низкая, хотя и стати-

¹ Regional Authority. URL: <https://garymarks.web.unc.edu/regional-authority/> (дата обращения: 05.06.2025).

² Varieties of Democracy (V-Dem). URL: <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/> (дата обращения: 05.06.2025).

³ Administrative Divisions of Countries (“Statoids”). URL: <https://www.statoids.com/statoids.html> (дата обращения: 05.06.2025).

⁴ City Population: Population statistics for countries, administrative divisions, cities, urban areas and agglomerations. URL: <https://www.citypopulation.de/> (дата обращения: 05.06.2025).

⁵ В целом, эти данные подтверждают расчеты Р.Ф. Туровского, согласно которым в странах мира в среднем 18 единиц первого уровня АТД, то есть регионов, а средняя численность их населения — 1,8 млн чел. [4, с. 134].

Таблица 1 (Table 1)

**Описательная статистика количества региональных АТЕ
и средней численности их населения**

*Descriptive statistics of the number of regional ATUs
and their average population*

	N	Среднее	Медиана	Ст. откл.	Минимум	Максимум
Количество региональных АТЕ в 1991	143	17,62	13,00	14,609	3	89
Количество региональных АТЕ в 2021	143	20,14	15,00	18,596	3	135
Среднее население региона (млн чел.) в 1991	143	1,907	0,775	4,739	0,030	37,762
Среднее население региона (млн чел.) в 2021	143	2,458	1,090	5,805	0,039	43,209

стически значимая: «0,250» в 1991 г. и «0,209» в 2021 г. Вследствие этого средняя численность населения региональных АТЕ очень сильно варьируются: минимум — в Бутане (30–40 тыс. чел.), максимум — в Китае (37–43 млн чел.). Экстраординарно высокая средняя численность населения регионов (более 10 млн чел.) помимо Китая наблюдается еще в трех странах: Индия, Пакистан и Бангладеш. Но даже если не учитывать эти четыре страны, распределение средней численности населения регионов все равно далеко от нормального, и медианные значения (0,8 млн чел. в 1991 г. и 1,1 млн чел. в 2021 г.) существенно меньше, чем средние (1,2 млн чел. и 1,5 млн чел. соответственно).

СЦЕНАРИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО АТД

Увеличение количества регионов характерно отнюдь не для всех стран. Примерно в одной трети (в 45 государствах из 147) за последние 30 лет не было реформ регионального АТД. Среди них обнаруживаются 4 постсоветских случая (Туркменистан, Узбекистан, Беларусь,

Украина) и постсоциалистическая Румыния, где, несмотря на смену общественного строя, сохранилось прежнее АТД регионального уровня.

Группировка остальных 102 государств по сценариям реформирования регионального АТД представлена в таблице 2 (см. табл. 2). При этом учитывалось, что во многих странах на протяжении рассматриваемого периода было несколько реформ. Если все они соответствовали одному сценарию (обычно четвертому, когда на протяжении 30 лет несколько раз создавались новые регионы, реже пятому, то есть неоднократно ликвидировались региональные АТЕ), это легко интерпретируется как один случай. Если же реформы соответствовали разным сценариям, за основу при группировке взята наиболее радикальная реформа либо последняя. В эту логику не вписываются только 5 государств, где в течение 30 лет два противоположных «умеренных» сценария (четвертый и пятый) чередовались, сменяя друг друга: Кот-д'Ивуар, Египет, Новая Зеландия, Казахстан и Венгрия. Они не учтены в таблице 2.

Таблица 2 (Table 2)

**Группировка стран по сценариям реформирования
 регионального АТД в 1991–2021 гг.**

*Grouping of countries according to scenarios for reforming
 the regional ATD for 1991–2021*

Сценарии реформ	0	1	2	3	4	5
	Нет реформ	Ликвидация регион. уровня	Создание регион. уровня	Радикальная трансформ. регион. АТД	Создание новых регионов	Ликвидация некоторых регионов
Количество стран	45	4	4	22	58	9
Примеры	Аргентина Австралия Австрия Бельгия Бразилия	Коста-Рика Эстония Литва Португалия	Армения Азербайджан Грузия Босния и Герцеговина	Албания Болгария Хорватия Дания Эфиопия	Алжир Канада Чили Индия Лаос	Франция Гамбия Норвегия Пакистан Швеция

Самая многочисленная группа стран — четвертая, к ней относятся более половины государств, 58 из 102, где были реформы регионального АТД. Очевидно, это отражает общий тренд на увеличение

количества региональных АТЕ в современном мире. Однако реформы, направленные на создание новых регионов, проводятся по-разному. Прежде всего, наблюдается явное различие между «точечными» и «масштабными» реформами. Правда, масштабные реформы в полном смысле этого слова (затрагивающие всю территорию страны) обнаруживаются всего в нескольких случаях. В Саудовской Аравии, которая долгое время делилась на 4 провинции, в 1992 г. был принят новый закон, по которому все они подверглись разделению, и провинций стало 13. Аналогично этому, каждый из 6 регионов (департаментов) в Бенине в 1999 г. был разделен на два, и теперь их 12. Точечные реформы, которые касаются только отдельных регионов, проводятся значительно чаще, хотя следует заметить, что явной границы между масштабными и точечными реформами нет, в ряде случаев наблюдается промежуточный вариант, когда реформа регионального АТД охватывает не всю страну, но ее значительную часть. В Гане, где к началу 1991 г. было 10 регионов, в 2018 г. провели референдум, по результатам которого 4 региона были разделены, и теперь в стране 16 региональных АТЕ. Что-то подобное имело место в Иордании (реформа 1996 г.: выделение 4 новых провинций и увеличение их количества до 12) и в Алжире (реформа 2019 г.: разделение нескольких больших по территории южных провинций привело к тому, что количество АТЕ выросло с 48 до 58).

В двух последних случаях реформирование регионального АТД было мотивировано скорее стремлением к управленческой эффективности. Однако в некоторых странах такого рода реформы явно связаны с интересами субнациональных этнических элит. Так, в Демократической Республике Конго (Киншаса) реформа 2015 г. коснулась 6 из 10 провинций, в результате их количество увеличилось до 25. При этом новые провинции создавались с учетом этнических границ, и теперь власть в них фактически монополизирована доминирующей в регионе этнической группой. По этой причине исследователи полагают, что последствия данной реформы могут быть негативными для политической системы страны, которая после свержения Мобуту в значительной степени базировалась на power-sharing, то есть на соучастии в правительственной власти представителей разных этнических групп [11].

Стремление этнических групп, локализованных на определенной территории государства, иметь «свою» АТЕ — типичное явление. Такие требования воспринимаются как вполне легитимные [24], но создание «этнических АТЕ» действительно дает противоречивые эффекты. Ярким примером этого является Нигерия, в которой после обретения независимости каждая из наиболее многочисленных этнических групп стала доминирующей в одном из трех созданных регионов: в Западном — йоруба, в Восточном — игбо, в Северном — хауса. Очень скоро конфликты между ними привели к сепаратистским движениям и гражданской войне. Стремясь как-то противостоять сепаратистским тенденциям и в то же время удовлетворить требования этнических меньшинств, государство проводит политику увеличения количества штатов посредством дробления территории проживания трех основных групп и создания новых штатов для этнических меньшинств. Уже в 1967 г. количество штатов выросло до 12, а затем в этом же направлении были проведены еще 4 реформы, затрагивавшие значительную часть страны, в том числе две в период с 1991 г. В настоящее время количество штатов достигло 36, но требования по созданию «своих» штатов выдвигают все новые и новые субнациональные элиты [21].

Что касается точечных реформ, они также существенно различаются. В 24 странах за весь период 1991–2021 гг. осуществлялась всего одна реформа по созданию нового региона (в редких случаях — сразу двух или трех). Так, в Малайзии, где региональное АД принципиально не менялось с момента независимости (13 штатов), реформы сводились к выделению в отдельные «федеральные территории» наиболее значимых городов, в том числе в рассматриваемый период, в 2001 г., такой статус получил новый административный центр страны Путраджая. В Канаде в 1999 г. из Северо-Западных территорий в отдельную АТЕ («территорию») был выделен Нунавут, населенный эскимосами. В Лаосе в 1994 г. из нескольких частей трех провинций, где еще со времен войны действовало вооруженное сопротивление народности хмонгов, для его подавления был создан специальный регион Сайсомбун (в 2013 г. он стал обычной провинцией).

В 27 странах обнаруживается иной вариант, когда точечные реформы представляют собой последовательную серию преобразований.

В Иране, например, количество регионов увеличилось с 24 до 31, но не единовременно, а постепенно, в результате пяти последовательных реформ. В Танзании — с 25 до 31 в результате серии из трех реформ. Ярким примером является Индия, где на протяжении многих десятилетий проводится политика аккомодации движений за самоопределение путем предоставления территориальной автономии (разного уровня — от локальной до региональной). При этом власти Индии действуют инкрементально, идя на большие или меньшие уступки в зависимости от требований и ресурсов каждого конкретного регионалистского движения, поэтому реформирование здесь чаще оказывается точечным. В результате, количество регионов (штатов и союзных территорий) в Индии постоянно увеличивается, только после 1991 г. в стране были созданы 4 новых штата и 1 новая союзная территория¹. Вероятно, это далеко не последние реформы, поскольку возникает эффект снежного кома: создание каждого нового штата в ответ на требования одного движения за самоопределение провоцирует эскалацию требований со стороны других движений [8].

Схожим образом происходит реформирование регионального АТД в Индонезии, где также действует немало регионалистских движений. Здесь в результате серии постепенных реформ 1991–2021 гг. количество провинций увеличилось с 27 до 38 [16; 18]. Однако, возможно, самый радикальный пример такого рода реформирования АТД представляет Уганда после 1986 г., когда к власти пришел Й. Мусевени. Количество округов (АТЕ регионального уровня) здесь увеличивается постоянно: в 1991 г. их было 38, в 2002 г. — 56, в 2014 г. — 112, а в 2021 г. — 136. С одной стороны, создание округов по этническому принципу диктуется стремлением центра разрешить межэтнические конфликты. С другой стороны, как подчеркивают исследователи, требования отдельных групп удовлетворяются не просто так, а в обмен на поддержку центральной власти [13], и декларируемая на словах децентрализация приводит к противоположному результату [14]. Кроме того, как и в Индии, в Уганде создание отдельных округов для одних этнических групп провоцирует аналогичные требования со стороны других, так

¹ В 2019 г. штат Джамму и Кашмир был преобразован в две союзные территории: Джамму и Кашмир, Ладакх.

что, как полагают исследователи, «сам президент Мусевени несет ответственность за этнические конфликты, поскольку, создавая этнические округа для покровительства, он разжигает этнические противоречия среди населения» [23, р. 2031].

Пятый сценарий реформирования регионального АД, противоположный четвертому (ликвидация регионов), встречается значительно реже. Он также может быть «точечным» или «масштабным». Примером точечного реформирования, направленного на ликвидацию некоторых регионов, является Российская Федерация, где в середине 2000-х гг. в результате серии последовательных реформ были ликвидированы 6 автономных округов, которые входили в состав других регионов, но при этом имели статус субъектов федерации. Похожий путь реформирования демонстрирует Швеция, где в результате серии слияний на протяжении рассматриваемого периода количество регионов (лянов) постепенно уменьшилось с 24 до 21. Как и в четвертом сценарии, точечные реформы по ликвидации регионов могут быть не серийными, а единоразовыми. Так, в Пакистане, где было 4 провинции и 4 федеральных территории, в 2018 г. Территория племен федерального управления (FATA) была присоединена к провинции Хайбер-Пахтунхва.

Наряду с точечными реформами, в этом сценарии обнаруживаются и случаи масштабного реформирования. Самый известный — региональная реформа 2016 г. во Франции. Сложная многоуровневая система АД, сложившаяся во Франции в условиях децентрализации и создания в 1982 г. регионов, порождала немало управленческих проблем, и инициированный президентом Ф. Олландом комплекс реформ был нацелен на их устранение [3, с. 486]. Одним из наиболее важных изменений стало уменьшение количества региональных АТЕ: 16 из 22 регионов (без учета «заморских») были укрупнены путем слияния двух-трех АТЕ в одну; в итоге общее количество регионов сократилось до 13. Правительство обосновывало эту реформу стремлением сформировать территориальные единицы «европейского размера» и повысить их эффективность [3, с. 486]. Между тем французский случай демонстрирует, что стремление центра к повышению управленческой эффективности может вступать в конфликт с интересами региональных элит. Так, реорганизация регионов вызвала недовольство немецкого мень-

шинства в Эльзасе, который прежде был отдельным регионом, а теперь вместе с двумя другими был слит в регион Гранд Ист. Правда, в политическом отношении регионалистские партии Эльзаса не слишком влиятельны. Не удовлетворены этой реформой были и бретонцы. Хотя Бретань оказалась как раз среди тех регионов, которые не были затронуты реорганизацией, бретонцы надеялись, что в ходе реформы в состав региона, наконец, вернут их историческую столицу Нант, которая еще в 1941 г. была отделена от Бретани. С тех пор они выдвигают требования «реюнификации», но в ходе реформы 2016 г. оно так и не было удовлетворено.

Примерно такие же цели повышения эффективности государственного управления преследовала еще одна масштабная реформа последнего времени, которая проводится в Норвегии. В 2017 г. было принято решение сократить количество АТЕ регионального уровня (фюльке) почти в два раза, с 19 до 11 единиц. Столь радикальное реформирование, однако, вызвало протесты в ряде регионов, парламент проголосовал за частичную отмену реформы, восстановив некоторые прежние регионы, и в настоящее время в стране 15 фюльке. Как представляется, норвежский случай доказывает, что влияние региональных интересов и региональных элит на реформирование АТД отнюдь не обязательно обусловлено этнической спецификой региона.

Среди радикальных сценариев реформирования АТД рассмотрим в первую очередь 4 случая ликвидации регионов. Один из них — Коста-Рика, где на протяжении XX в. было достаточно стабильное АТД, и на региональном уровне функционировали 7 провинций во главе с назначаемыми центром губернаторами. Однако в 1995 г. провинциальные органы власти были ликвидированы, провинции превратились в «статистические регионы», а политико-административными единицами стали 82 кантона, то есть АТЕ локального уровня. Другой случай — Португалия, которая исторически делилась на 18 провинций (*districtos*). После революции 1974 г. их предполагалось заменить автономными или административными округами, но были созданы только автономные регионы на Азорских островах и острове Мадейра. В континентальной части страны реформу так до конца и не реализовали, а после того, как в 2003–2013 гг. были образованы межмуни-

ципальные комитеты, districtos фактически потеряли статус АТЕ: хотя некоторое значение они сохраняют (например, как избирательные округа на выборах в национальный парламент), органов власти общей компетенции в них уже нет. Таким образом, политико-административными регионами в Португалии в настоящее время могут считаться лишь Азоры и Мадейра.

В двух остальных случаях — постсоветские Эстония и Литва — траектория реформ была еще более замысловатой. Необходимо оговориться, что при разговоре о постсоветских государствах непростой вопрос об идентификации регионального уровня АДД вызывает дополнительные сложности. Сразу после распада СССР пятнадцать новым государствам в наследство осталась сложная советская система АДД. В соответствии с тем, как в данной работе определяется политико-административный регион, региональным уровнем в СССР были республики, но теперь они стали относиться к национальному уровню власти. Однако еще в советское время в одних республиках было два уровня власти — областной и районно-городской, а в других только районно-городской (в Грузии и Азербайджане на части территории выше районно-городского уровня существовали автономные республики или области). Следовательно, после образования новых государств региональным должен считаться именно областной уровень, который стал мезо-уровнем между национальным и локальным (районно-городским). Но в 7 случаях, когда областного уровня не было (Армения, Эстония, Латвия, Литва, Молдова, а также большая часть территории Грузии и Азербайджана), города и районы стали единственным уровнем власти, соответственно, эти случаи в данной работе интерпретируются как отсутствие регионального уровня АДД.

Именно к последней категории стран, где после распада СССР не осталось регионального уровня, относятся Эстония и Литва. Однако их специфика заключается в том, что региональный уровень власти здесь сначала учредили, а затем ликвидировали. Эстония достаточно быстро реформировала советское районно-городское АДД, присоединив в 1992 г. 6 городов к районам и создав тем самым 15 уездов (maakonnad), а поскольку на более низком уровне власти были сформированы муниципалитеты, уезды стали региональным уровнем власти. Однако в 2018 г. уезды были ликвидированы и в стране оста-

лись только муниципалитеты (их количество сократили с 213 до 79). В Литве отказ от советского АТД произошел чуть позже, но в более радикальном варианте. В 1995 г. вместо 44 районов и 11 городов были созданы два уровня АТД — 10 регионов (*apskritis*) и муниципалитеты. Регионы, однако, просуществовали недолго: уже в 2010 г. в рамках региональной политики ЕС они были преобразованы в «регионы сплоченности» (*regional development councils*), которые в данной работе не рассматриваются как политико-административные регионы. Таким образом, региональный уровень был фактически ликвидирован, и АТД Литвы в настоящее время состоит из 60 муниципалитетов.

Говоря о 5 других постсоветских государствах, где после распада СССР не было регионального уровня (действовала только районно-городская система), в Латвии он так и не был образован¹, а в Молдове был создан только на части территории (Гагаузия и Приднестровье как особые АТЕ)². Но в трех остальных случаях реформирование АТД шло **по противоположному радикальному сценарию — создание регионального АТД**. В Армении вместо районно-городского АТД в 1995 г. были образованы 10 провинций, а в Грузии в 1994 г. — 12 региональных АТЕ (9 краев, столичный регион и 2 автономные республики). В Азербайджане советское районно-городское АТД осталось, но поскольку районы были разделены на округа, они фактически стали региональным уровнем власти.

¹ В отличие от своих соседей Латвия сохраняла советское АТД вплоть до 2009 г., когда вместо 26 районов и 7 городов были созданы 119 муниципалитетов, то есть АТЕ явно локального уровня (в 2020 г. их количество сократилось до 43). Правда, еще в 2002 г. были созданы *planning regions*, но они имеют лишь органы власти специальной компетенции.

² На части территории Молдовы в 1994 г. было учреждено Автономное территориальное образование Гагаузия, а де-факто государство Приднестровье в 1999 г. было определено как «административно-территориальные единицы левобережья Днестра, которым могут быть предоставлены особые формы и условия автономии». Кроме того, в 1998 г. была попытка установить «региональный уровень» власти, создав наряду с Гагаузией и Приднестровьем 10 округов (включая столичный). Реформу, однако, так и не успели реализовать в полной мере, поскольку в 2002 г. она была отменена.

Четвертый случай из этой группы стран — Босния и Герцеговина. Идентифицировать региональный уровень АДТ для государств, которые возникли после распада Югославии, так же сложно, как и для постсоветских стран. Югославские республики, будучи в составе СФРЮ, представляли собой региональный уровень власти и делились на общины (локальный уровень власти). Конституция 1974 г. разрешала создание межмуниципальных-региональных сообществ, и их можно идентифицировать (по аналогии с областями в СССР) как мезо-уровень власти между республиканским и локальным. Однако такие сообщества были созданы только в Сербии (в количестве 9 единиц, но кроме них, на территории Сербии были еще 2 автономных края) и Хорватии. Таким образом, после распада СФРЮ можно говорить о наличии регионального уровня только в Сербии и Хорватии, а в остальных 4 новых государствах он отсутствовал¹. В двух упомянутых странах, тем не менее, были проведены радикальные реформы регионального АДТ (следующий сценарий), три других постъюгославских государства (Северная Македония, Словения и Черногория) сохранили общинный уровень, так и не создав регионального. И только в Боснии и Герцеговине региональный уровень был создан «с нуля»: два энтитета (Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская) и округ Брчко. Как известно, такое государственное устройство стало одной из составляющих компромисса, который позволил положить конец гражданской войне.

Наконец, особого внимания заслуживает довольно многочисленная группа из 22 стран, где реформирование проходило **по сценарию радикальной трансформации регионального АДТ**. В первую очередь к этой группе относятся 7 постсоциалистических государств, которые имели региональное АДТ, но после смены общественного строя провели радикальные реформы: Польша (49 воеводств в 1998 г. были преобразованы в 16), Болгария (9 регионов в 1999 г. — в 28 областей), Албания (26 провинций в 2000 г. — в 12 регионов), а также Чехия и Словакия после разделения Чехословакии на отдельные государства. В Чехии в 2001 г. были образованы 14 краев вместо 8 существовавших.

¹ Сербия и Черногория в данной работе рассматриваются как отдельные государства, хотя до 2006 г. они сохраняли конфедеративные отношения.

В Словакии, где изначально было 4 края, реформа АТД вызвала достаточно острые дебаты, поскольку партии венгерского меньшинства, локализованного вдоль южной границы страны, настаивали на создании «венгерского региона». Это пожелание не было учтено, и в 1996 г. страна была разделена на 8 краев, которые никак не соотносились ни с этническими границами, ни с историческими регионами. Правда, в 2002 г., когда была реализована политика децентрализации (края получили собственные полномочия и выборные органы власти), правительство, идя навстречу венгерскому меньшинству, предлагало провести одновременно еще одну реформу АТД, в том числе увеличить количество краев до 12, но парламент отверг это предложение [20, р. 244]. Наконец, как уже отмечалось, радикальные реформы были проведены в Сербии и Хорватии, то есть в тех двух югославских республиках, которым еще от СФРЮ осталось региональное АТД. Уже в 1992 г. Хорватия была разделена на 21 регион: 20 провинций (*županije*) и 1 столичный округ, а Сербия на 25 округов (без учета Черногории и Косово), в том числе 8 — на территории автономного края Воеводина.

Таким образом, хотя и не всегда, смена общественного строя стимулирует реформирование регионального АТД по радикальному сценарию. Об этом свидетельствуют и другие случаи. После того, как в 1991 г. коалиция этнических партий в Эфиопии (Революционно-демократический фронт эфиопских народов — РДФЭН) свергла диктаторский режим Дерг, политическая система страны была преобразована коренным образом на основе принципа этнического федерализма, в соответствии с которым были созданы 9 этнических штатов и 2 города федерального значения [12]. Кроме того, некоторые меньшинства получили «свои» этнические АТЕ на субрегиональном уровне, но многие из них желают большего, и дальнейшая траектория реформ в Эфиопии пошла до умеренному сценарию точечного создания новых регионов: в 2019, 2021 и 2023 гг. из уже существовавших этнических штатов были последовательно выделены еще три.

Острая борьба по поводу реформирования АТД после упразднения режима апартеида развернулась в Южной Африке. Исторически страна делилась на 4 провинции, но дополнительно к ним в 1970–1980-е гг. для черного населения были созданы 10 этнических бантустанов.

Африканский национальный конгресс, который пришел к власти в 1994 г., в отличие от эфиопского РДФЭН, не был этнической партией, а, напротив, выступал за интеграцию всех сообществ в единую нацию. Соответственно, лидеры АНК настаивали на создании унитарного государства, а их оппоненты — прежде всего, партии белого меньшинства и зулусов — выступали за федеративное устройство. Конституция, принятая в 1996 г., представляла собой компромисс: были созданы 9 регионов (провинций), которые получили существенные полномочия, хотя в целом система оказалась достаточно централизованной [9]. Что касается границ между провинциями, этнический принцип, как и настаивал АНК, отошел на задний план за исключением провинции Квазулу-Наталь, которая была сформирована на основе зулусского бантустана Квазулу и бывшей провинции Наталь.

Если в ЮАР центральные власти пошли на уступки зулусскому движению, в Непале после гражданской войны, в результате которой маоистские повстанцы добились ликвидации монархии, ситуация сложилась иным образом. Во время войны, стремясь расширить свою социальную базу, маоисты выдвигали требования в защиту прав дискриминируемых групп, среди которых особенно выделялись мадхеси — потомки переселенцев из северных штатов соседней Индии. Когда после окончания войны при разработке новой конституции ключевым вопросом стала форма государственного устройства, мадхеси выступили за этническую федерацию и создание «для себя» отдельной провинции. Традиционные непальские партии, однако, были принципиально против этнического федерализма, опасаясь дезинтеграции страны, а маоисты, войдя в круг основных политических акторов, отказались поддерживать мадхеси. В результате после долгих дебатов страна была разделена на 7 провинций, и одна из них даже получила наименование Мадхеси, но ее границы не соответствуют территории проживания названной этнической группы [10].

Радикальные трансформации регионального АТД происходят порой и без смены общественного строя. Один из ярких примеров — реформа 2007 г. в Дании, когда 15 региональных АТЕ (amter) были реорганизованы в 5 регионов. Другие случаи подобного рода — Колумбия, Эритрея, Чад, Марокко, Буркина Фасо, Мадагаскар, Руанда, Судан.

Один из специфических вариантов радикальных реформ связан с ситуацией, когда в стране существует не один, а несколько мезо-уровней власти, и если один из них ликвидируется или трансформируется, региональным уровнем может стать другой. Так, в Греции еще в 1986 г. были созданы «периферии», однако они являлись подразделениями центрального правительства, а реальным региональным уровнем власти были примерно 50 префектур. Но в 2011 г. была реализована «Kallikratis Program» и 13 периферий стали полноценными региональными АТЕ с выборными властями. Префектуры, таким образом, перестали быть первым субнациональным уровнем. В Финляндии к началу 1990-х гг. региональными АТЕ были 12 провинций (läänit), в 1997 г. они были реорганизованы в 6 единиц (включая Аланды). Однако еще в 1993 г. был создан другой мезо-уровень в виде 19 областей (maakuntien), в которых действуют органы межмуниципальной кооперации, и когда в 2010 г. провинциальные органы власти были преобразованы в подразделения центра (regional state administrative agencies), то есть провинции как АТЕ были, фактически, ликвидированы, региональным уровнем власти стали области. Нечто подобное просматривается и в Кении, которая с момента получения независимости делилась на 8 провинций, а провинции на округа (второй мезо-уровень). В 2013 г. провинции были реорганизованы таким образом, что их границы теперь соответствуют округам, правда не тем, которые были на момент реформы, а округам по состоянию на 2007 г., когда второй мезо-уровень был несколько реформирован. Иначе говоря, реформа 2013 г. фактически означала ликвидацию бывшего провинциального уровня.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ: ЕСТЬ ЛИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ?

В соответствии с двумя теоретическими традициями, драйверами реформирования регионального АД могут быть как стремление центра к повышению управленческой эффективности («управленческая мотивация»), так и многоуровневые взаимодействия национальных и региональных элит, преследующих свои интересы («регионалистская мотивация»). Оба варианта наблюдаются в самых разных эмпирических случаях, причем и тот и другой обнаруживаются в каждом из пяти рассмотренных сценариев реформирования. В одних случаях явно

доминировали управленческие мотивы (Франция, Дания, Малайзия и т.д.), а в других, напротив, реформы были результатом многоуровневых взаимодействий и ставили целью либо удовлетворить интересы региональных элит (Индия, Канада, Эфиопия и т.д.), либо ослабить регионалистские движения (Лаос, Пакистан и др.).

Возникает соблазн поставить вопрос, насколько сильна объяснительная сила этих двух мотиваций, если рассматривать их как факторы реформ регионального АТД на всей выборке стран. Технически это можно было бы сделать, используя large-N количественный анализ, однако найти валидные операциональные индикаторы как для «управленческой», так и для «регионалистской» мотиваций весьма проблематично. Как представляется, на всей выборке их значимость можно протестировать лишь опосредованно.

Косвенно управленческая мотивация может быть аппроксимирована через гипотезу о том, что чем выше средняя численность населения регионов в стране, тем более вероятно, что будут проводиться реформы, направленные на увеличение количества регионов. Регионалистская мотивация чаще всего связана с этнической спецификой региона, поэтому опять-таки в виде аппроксимации можно предполагать, что чем выше этническая гетерогенность страны, тем более вероятны реформы, направленные на увеличение количества регионов. Следует, правда, оговориться, что в тех контекстах, когда этнические регионы «уже созданы», этническая гетерогенность может не стимулировать увеличение количества АТЕ, а, напротив, консервировать сложившееся АТД (Мьянма, Бельгия и др.).

Для проверки этих предположений были сделаны несколько статистических тестов (4 страны с экстраординарно высокой средней численностью населения регионов — Китай, Индия, Пакистан и Бангладеш — были исключены из тестирования). Изменение количества регионов (*units_growth*) измерено в процентах, а именно на сколько процентов увеличилось количество региональных АТЕ в 2021 г. по сравнению с 1991 г. Средняя численность населения регионов в стране (*popreg_aver*) взята на начало периода наблюдений, а для измерения этнической гетерогенности использован хорошо известный индекс этнической фракционализации А. Алезини (*ethnic_frac*) [6], трансформированный в шкалу от 0 до 10.

Связь между этими переменными обнаруживается уже при корреляционном анализе. Коэффициент корреляции между *popreg_aver* и *units_growth* составил «0,285**», а между *ethnic_frac* и *units_growth* – «0,274**». Еще более показательная регрессионная модель, в которой *units_growth* — зависимая переменная, а *popreg_aver* и *ethnic_frac* — независимые (см. Модель 1 в табл. 3).

Таблица 3 (Table 3)

Результаты регрессионных моделей*Regression model results*

	Модель 1	Модель 2
	Est (St.Er.)	Est (St.Er.)
popreg_aver	11,768*** (3,642)	13,779*** (3,755)
ethnic_frac	6,483*** (2,096)	5,953*** (2,094)
federation		-32,075* (16,770)
Константа	-21,966* (11,785)	-17,812 (11,867)
Скоррект. R ²	0,131	0,148
N	133	133
Sig. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01		

Коэффициенты обеих независимых переменных статистически значимы. Увеличение средней численности населения регионов в стране на 1 млн чел. приводит к тому, что количество региональных АТЕ на протяжении с 1991 по 2021 гг. возрастает на 11,8 п.п., а увеличение индекса фракционализации на 1 п.п. (в оригинале это 0,1) дает рост количества региональных АТЕ на 6,5 п.п. Примечательно, что регрессионные остатки в этой модели распределились нормально, количество наблюдений, сильно отклоняющихся (на 2 ст. отклонения) от предсказанных значений, невелико, всего 5, и все они в положительную сторону: слишком сильное (с точки зрения модели) увеличение количества региональных АТЕ в период с 1991 по 2021 гг. в результате реформ произошло в Болгарии, Кении, Саудовской Аравии, Уганде и на Мадагаскаре.

Конечно, значение скорректированного R² невелико, модель объясняет немногим более 13 % вариативности зависимой переменной,

но поскольку все индикаторы — не более, чем аппроксимации, а модель слишком простая, ожидать от нее чего-то большего не приходится. Тем не менее результаты тестов свидетельствуют, что оба выдвинутых предположения подтверждаются не только в отдельных эмпирических случаях, но могут рассматриваться и как общие тенденции. Вместе с тем низкая объяснительная сила модели указывает на то, что факторы, влияющие на реформирование регионального АТД, намного более комплексные. В частности, можно полагать, что важным фактором является форма государственного устройства, так как в унитарных государствах реформы АТД проводить проще, нежели в федерациях, где на такие реформы, как правило, требуется согласие регионов. Не случайно, когда в регрессионную модель вводится дополнительная переменная «*federation*»¹ (см. Модель 2 в табл. 3), общая оценка модели улучшается, да и сама переменная «*federation*» имеет статистически значимый коэффициент, причем, как и ожидалось, отрицательный. Не трудно предположить, что существенное влияние на реформы регионального АТД могут оказывать и иные факторы, однако их поиск и тестирование выходят за рамки данной работы.

БЛАГОДАРНОСТИ

Автор выражает благодарность анонимному рецензенту за ценные замечания, высказанные в отношении первоначальной версии статьи.

¹ Перечень государств с федеративной формой государственного устройства — вопрос спорный. Не вдаваясь в дискуссии по этому вопросу, в данной работе использован список федераций, составленный такой авторитетной международной организацией, как Forum of Federations, которая представляет собой глобальную сеть, объединяющую специалистов в данной предметной области [25]. В этом списке к федерациям отнесены 23 из 147 анализируемых в данной работе государств, но 4 из них (Босния и Герцеговина, Эфиопия, Непал и ЮАР) исключены, так как стали федерациями после 1991 г., соответственно для них федеративное устройство было бы некорректно рассматривать как фактор, влияющий на изменение количества региональных АТЕ за весь период 1991–2021 гг.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Панов Петр Вячеславович — доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН, Институт гуманитарных исследований УрО РАН, отдел по исследованию политических институтов и процессов. **Телефон:** +7 (342) 212-60-08. **Электронная почта:** panov.petr@gmail.com.

Research Article

PETR P. PANOV¹

¹ Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences
13a, Lenina street, 614990, Perm, Russia

**NATIONAL AND REGIONAL ELITES IN SEARCH OF A COMPROMISE?
REFORMING REGIONAL ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION
AS A PROBLEM OF MULTILEVEL POLITICS**

Abstract. One of the key institutional dimensions of multilevel politics is the administrative-territorial division of the state (ATD), including its “fragmentation”, i.e. the size and number of administrative-territorial units (ATUs). Two theoretical traditions have been developed in understanding the processes of ATD reforms. The first emphasizes the central government’s intention for administrative effectiveness (“administrative motivation”), while the second focuses on the interactions between national and subnational elites pursuing their own interests (“regionalist motivation”). From this perspective, the article examines the reforms of regional ATD. Based on information from various sources, all the reforms of regional ATD in 146 countries over the past three decades have been systematized and analyzed from the view of five possible scenarios. The most common scenario is the creation of new regional ATUs within the existing ATD, while the scenarios of radical reforms aimed at either eliminating the regional level or creating it are the least common. The study demonstrates that in all five scenarios there are both the cases, where the “administrative motivation” dominates (France, Denmark, Malaysia, etc.), and the reforms caused by the “regionalist motivation”, when the goal is to satisfy the interests of regional elites (India, Canada, Ethiopia, etc.) or, conversely, to weaken regionalist movements (Laos, Pakistan, etc.). Some statistical tests indirectly indicate that both motivations occur not only in individual empirical cases, but can be considered as general trends for the countries of the world as a whole.

Keywords: elites, multilevel politics, region, administrative-territorial division, reforms, scenarios.

For citation: Panov P.V. National and regional elites in search of a compromise? Reforming regional administrative-territorial division as a problem of multilevel politics. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2025. Vol. 12. No. 1. P. 7–37.
DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2025.12.1.1> (In Russ.)

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Petr V. Panov — Candidate of Historical Sciences, Doctor of Political Science, Associate professor, Main Research Fellow, Institute for Humanitarian Research of Perm Federal Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. **Phone:** +7 (342) 212-60-08. **E-mail:** panov.petr@gmail.com.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Богатырева О.Н. Децентрализация и регионализация во Франции: основные этапы // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 100–109. EDN: YQDZHB
Bogatyreva O.N. Decentralization and regionalization in France: the main stages. *Rossijskij juridicheskij zhurnal*. 2017. No. 6. P. 100–109. (In Russ.)
2. Окунев И.Ю. Политическая география. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2019. 512 с. EDN: VJTMAI
Okunev I.Yu. *Political Geography*. Moscow: Aspect Press Publishing House, 2019. 512 p. (In Russ.)
3. Семеко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Т. 9. № 3. С. 476–494.
<https://doi.org/10.17072/2218917320173476494>. EDN: ZHCQDB
Semeko G.V. Territorial reforms in France: from decentralization to recentralization of the state governance. *Ars Administrandi*. 2017. Vol. 9. No. 3. P. 476–494. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2017-3-476-494>. (In Russ.)
4. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 780 с. EDN: QOFURR
Turovsky R.F. *Politicheskaya regionalistika* [Political regional studies]. Moscow: Publishing House of the State University Higher School of Economics, 2006. 780 p. (In Russ.)
5. Abels G., Battke J. Regional governance in the EU or: What happened to the ‘Europe of the regions’? Introduction. *Regional governance in the EU: regions and the future of Europe*. Ed. by G. Abels, J. Battke. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019. P. 1–15.

6. Alesina A., Devleeschauwer A., Easterly W., Kurlat S., Wacziarg R. Fractionalization. *Journal of economic growth*. 2003. Vol. 8. No. 2. P. 155–194. <https://doi.org/10.1023/A:1024471506938>.
7. Anttiroiko A., Valkama P. The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public policy and administration*. 2017. Vol. 32. No. 2. P. 152–172. <https://doi.org/10.1177/0952076716658797>.
8. Bhattacharyya H. *Asymmetric federalism in India*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2023. 220 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-23727-0>.
9. Brand D. Asymmetry in the federal systems — constitutional arrangements in South Africa. *European diversity and autonomy papers*. 2008. No. 1. 23 p.
10. Breen M. Nepal, federalism and participatory constitution-making: deliberative democracy and divided societies. *Asian journal of political science*. 2018. Vol. 26. No. 3. P. 410–430. <https://doi.org/10.1080/02185377.2018.1515639>.
11. Calderon A., Englebert P., Jené L. When decentralisation undermines representation: ethnic exclusion and state ownership in DR Congo's new provinces. *Journal of modern African studies*. 2021. Vol. 59. No. 2. P. 131–157. <https://doi.org/10.1017/S0022278X21000045>.
12. Fessha Y. The original sin of Ethiopian federalism. *Ethnopolitics*. 2017. Vol. 16. No. 3. P. 232–245. <https://doi.org/10.1080/17449057.2016.1254410>.
13. Green E. Patronage, district creation, and reform in Uganda. *Studies in comparative international development*. 2010. Vol. 45. No. 1. P. 83–103. <https://doi.org/10.1007/s12116-009-9058-8>.
14. Grossman G., Lewis J. Administrative unit proliferation. *American political science review*. 2014. Vol. 108. No. 1. P. 196–217. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000567>.
15. Hooghe L., Marks G. *Community, scale, and regional governance: A post-functional theory of governance, Volume II*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 195 p. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766971.001.0001>.
16. Kimura E. Proliferating provinces: territorial politics in PostSuharto Indonesia. *South East Asia research*. 2010. Vol. 18. No. 3. P. 415–449. <https://doi.org/10.5367/sear.2010.0005>.
17. Malesky E. Gerrymandering — Vietnamese style: escaping the partial reform equilibrium in a nondemocratic regime. *The journal of politics*. 2009. Vol. 71. No. 1. P. 132–159. <https://doi.org/10.1017/S0022381608090099>.
18. Pierskalla J. Splitting the difference? The politics of district creation in Indonesia. *Comparative politics*. 2016. Vol. 48. No. 2. P. 249–268. <https://doi.org/10.5129/001041516817037754>.

19. Rokkan S. Cities, states and nations: A dimensional model for the study of contrasts in development. *Building states and nations: Models and data resources*. Ed. by S. Eisenstadt, S. Rokkan. Vol. 1. London: Sage, 1973. P. 73–91.
20. Rybář M., Spáč P. Slovakia: the unbearable lightness of regionalization. *Regional and national elections in Eastern Europe. Territoriality of the vote in ten countries*. Ed. by A. Schakel. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2017. P. 239–259.
21. Saylor R. Ethnic entrepreneurs and movements for new administrative units: lessons from Nigeria. *Publius: The journal of federalism*. 2016. Vol. 46. No. 4. P. 568–595. <https://doi.org/10.1093/publius/pjw016>.
22. Sjöblom S. Finnish regional governance structures in flux: reform processes between European and domestic influences. *Regional & Federal Studies*. 2020. Vol. 30. No. 2. P. 155–174. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1541891>.
23. Sseremba Y. Ethnic emancipation and conflict escalation in Uganda. *Third World Quarterly*. 2020. Vol. 41. No. 12. P. 2030–2047. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1803059>.
24. Stilz A. Territory and self-determination. *Annual review of political science*. 2024. Vol. 27. P. 337–354. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041322-045000>.
25. *The forum of federations handbook of federal countries 2020*. Ed. by A. Griffiths et al. Springer Nature, 2020. 404 p.