

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР – РЕГИОН» В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматриваются особенности и перспективы развития отношений между центром и регионами как самостоятельными субъектами власти в процессе политической модернизации современной России, даются сравнительные характеристики регионов, рассматриваются группы субъектов относительно характера их взаимодействия в системе «центр – регион».

Современное российское общество и новое российское государство в процессе модернизации призваны решить три сложнейшие, взаимосвязанные задачи:

- провести политическую реформу, призванную демонтировать старую политическую систему и ввести демократические принципы в политический процесс;
- осуществить экономические реформы, предполагающие приватизацию государственной собственности, либерализацию рынков и защиту собственности;
- реформировать, а фактически заново сформировать федеративные отношения между вновь образовавшимися субъектами, регионами, и центром.

В рамках новой федерации решению этих задач может в полной мере способствовать активизация и конструктивное выстраивание политических отношений в системе «центр – регион». Регионы могут рассматриваться как самостоятельные политические организации, политические системы, а значит в рамках существующих отношений с центром могут вести себя как независимые субъекты этих отношений, используя для решения политических задач свои ресурсы и свою власть. В рамках существующих в современной России политических связей они преследуют собственные интересы и следуют собственным стратегиям.

Самостоятельность регионов и их политическая роль требуют наличия следующих факторов:

- осознания жителями региона того, что основные их потребности и интересы возможно реализовать в рамках региона;
- четко выраженных социально-экономических и политических интересов и на их основе соответствующих требований, обуславливающих региональное развитие, региональную автономию и инициативу;
- достаточно развитой политико-институциональной структуры региона;
- минимального вмешательства государства, которое бы определяло расстановку политических сил в регионе и распределение ресурсов.

Уровни зависимости федерации от регионов и регионов от федерации различны, даже если это партнерские отношения: регионы находятся в финансово-экономической зависимости от центра, а центр – в политической и организационной от регионов.

Отношения федерального центра и регионов являются одной из самых сложных проблем становления российской государственности. Противоречия и проблемы их выстраивания кроются в целом ряде объективных условий.

Во-первых, в мире нет федераций, сопоставимых с Российской по количеству субъектов, их 89 (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, автономная область и 10 автономных округов).

Во-вторых, заявленное Конституцией РФ равноправие субъектов находится в противоречии на основании географических, социально-экономических, демографических и других показателей, в частности:

- по площади территорий (республика Саха больше Северной Осетии в 388 раз);
- по численности населения (Москва больше Эвенкийского автономного округа в 443 раза);
- по степени урбанизации (от 100% в Москве до 0% в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе) и т. д., кроме того, отдельные национальные автономии, став субъектами федерации, остаются внутри других субъектов, возникла так называемая «матрешечная» структура (Тюменская область и входящие в ее состав Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономный округа).

В-третьих, в настоящее время фактически узаконено 6 уровней взаимоотношений между центром и регионами: федеральный центр – республика, федеральный центр – области, федеральный центр – города федерального значения и т. д.

За последнее десятилетие обозначились следующие проблемы отношений между федеральным центром и регионами:

- национально-региональный характер построения федерации, несущий в себе опасность этноконфликтов;

– статусная асимметричность субъектов федерации;

– экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов;

– дотационность большинства субъектов, а следовательно, их зависимость от трансфертов, субсидий, субвенций;

– провинциальный централизм, т. е. воспроизводство на региональном уровне административно-командной системы управления;

– высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре определяют отношение властей к региону;

– расхождение федерального и регионального законодательства, которое влияет на политическую ситуацию, несмотря на приведение их в соответствие в течение 2000-2002 гг.

В Послании Президента РФ к Федеральному Собранию В.В. Путин обозначил политические задачи, решение которых должно способствовать стабилизации и развитию государства и общества:

– определение конкретных полномочий центра и субъектов в рамках федерации;

– наведение порядка в системе органов исполнительной власти всех уровней;

– упорядочение межбюджетных отношений.

Отсюда следует, что с целью совершенствования политических отношений между центром и регионами необходимо:

– выстроить систему отношений в соответствии с разделением полномочий, подкрепленных финансами и ресурсами;

– устранить существенные различия в социально-экономическом положении субъектов;

– рассматривать федерализм как эффективное средство децентрализации политического управления из центра.

Преобразования 90-х годов по-разному сказались на социально-экономической ситуации в различных субъектах федерации. Одни из них выиграли, другие не получили ожидаемых преимуществ, третьи оказались в чистом проигрыше. При этом большинство, в том числе почти все национально-территориальные образования, за исключением главных нефтедобывающих регионов, попали в группу проигравших. Резко обозначилась дифференциация между регионами:

– экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по развитости социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократи-

ческих институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;

– дотационность большинства субъектов федерации и, следовательно, их зависимость от трансфертов, субсидий и субвенций федеральной власти;

– провинциальный централизм, т. е. воспроизводство на региональном уровне административно-командной системы управления (в ухудшенном варианте);

– неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение властей к региону;

– расхождение федерального и региональных законодательств, которое влияет на политическую ситуацию, несмотря на приведение их в соответствие в течение 2000-2002 годов.

Пространственно-географическая неравномерность российского федерализма частично объясняется объективными причинами – тем, что регионы различаются по размерам своей территории, обеспеченности ресурсами, по степени дотационности бюджетов и т. д. Но во многом эта неравномерность обусловлена традициями, сложившейся практикой, личностными факторами. Одни регионы, как, например, Татарстан с его одноканальной налоговой системой, собственными судами, гражданством, наконец, конституцией, предусматривающей «ассоциированность» с Россией, строят отношения с центром на фактически конфедеративной основе, положение других, в частности большинства автономных округов, мало отличается от положения регионов в составе унитарного государства, большинство регионов взаимодействуют с центром в рамках федеративной системы.

Центром социологии национальных и региональных отношений ИСПИ РАН постоянно проводятся исследования среди представителей отдельных групп населения регионов, с целью их включенности в разнообразную проблематику взаимоотношений центра и регионов. Среди опрашиваемых представители администраций, руководители предприятий и учреждений различных форм собственности, работники средств массовой информации, работники высшего образования.

Результаты исследований обозначают следующие проблемы политических отношений в системе «центр – регион»:

– эксперты дают отрицательную оценку региональной и национальной политике центра;

– опрашиваемые отмечают острую необходимость оптимизации налоговой политики, урегулирования вопросов собственности, закрепления за регионами прав на владение, распоряжение и использование природных ресурсов на их территории.

Анализ проведенных исследований показывает, что дальнейшее развитие федерализма в условиях нарастающей дифференциации регионального развития требует укрепления единого политического пространства страны, становление которого протекает крайне противоречиво.

В первые годы реформ сильная исполнительная вертикаль была частично утрачена. С приходом В.В. Путина центр вновь взял инициативу в свои руки, ситуацию удалось стабилизировать. Усиление центра в отношениях с регионами, заметное с 1999 года, происходило по нескольким основным направлениям:

– в кадровой области – это укрепление руководства федеральных ведомств в регионах – речь идет о полномочных представителях Президента, призванных осуществлять координацию деятельности всех федеральных органов, – это укрупнение ведомств, призванное вывести федеральных чиновников на местах из под контроля «хозяев» регионов;

– в финансовой области это ужесточение контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ;

– в правовой области это принятие двух принципиально важных законов – о разграничении полномочий между органами власти и об основных принципах организации государственной власти в регионах, унифицирующих и устанавливающих жесткие рамки, – это также распространение практики, посредством которой региональные законодательства приводятся в соответствие с федеральным, в том числе и в таких республиках, как Башкирия и Татарстан.

Итак, к настоящему времени период «бури и натиска» с присущими ему революционными сдвигами в отношениях между центром и регионами, по-видимому, закончился. Сложилась институтированная элита, заметно стабилизировалась политическая ситуация. Органы власти субъектов федерации стали «каркасами», вокруг которых сформировались территориально замкнутые сообщества. Таким образом, произошло формирование самостоятельных государственных единиц, получивших статус субъектов федерации.

В целях оптимизации отношений «центр – регион» необходимо искать такие способы взаимо-

действия, которые, несмотря на противоречие интересов субъектов этих отношений, вели бы к укреплению российской государственности.

На современном этапе модернизации российского общества сохраняется проблема дихотомии «центр – регион», в соотношении центрального и регионального во всех жизненно важных сферах. Процесс трансформации России сопровождается регионализацией всей общественной жизни и общественного сознания. Регионы в силу складывающихся обстоятельств становятся пространством, где во все большей степени обеспечиваются основные условия жизнедеятельности людей – экономические, политические, социальные, культурные. При этом процесс осложняется двумя основными факторами, дестабилизирующими в итоге гармонизацию политических отношений в системе «центр – регион»:

– во-первых, объективной абсолютизацией власти и роли региональных элит;

– во-вторых, существованием в России двух видов регионов, которые в отношении с центром неравноценны: национально-государственных (республики, автономные округа и область) и административно-территориальных (края, области, города федерального значения).

Современное государственно-территориальное устройство России основывается на принципе федерализма, который провозглашен в качестве основного принципа государственного строя в первой главе Конституции Российской Федерации. Противоречивый тип федерации, который мы пытаемся реализовать в нашей стране, обусловленный, как ранее говорилось, асимметрией его субъектов, – это один из подводных камней, на который наталкивается идея формирования устойчивого демократического государства в Российской Федерации.

Но федерация как форма государственного устройства – это не что иное, как разграничение государственной власти по вертикали, установление системы «сдержек и противовесов» в отношении федеральных государственных органов, с одной стороны, и государственных органов субъектов федерации, с другой, установление оптимального соотношения между целым и частями, позволяющего преодолевать негативные последствия как излишней централизации, так и раздробленности.

Тогда федерация есть определенная форма децентрализации государственного устройства, а федерализм – способ децентрализации политического управления, в котором децентрализация вы-

ражает политическую дифференциацию общества и необходимое расчленение политической власти.

Власть в современной России нуждается в дальнейшей централизации через четкое ее распределение между законными носителями. Действительно, чтобы власть стала дееспособной, полномочия государства должны быть сужены, уменьшен бюрократический аппарат. Однако есть вопросы государственной жизни, которые являются приоритетными интересами всего государства. Государству жизненно необходимы сильные центральные учреждения – единая внешняя политика, единая армия, единая финансовая и законодательная система и т. д. Поэтому политическая децентрализация управления должна иметь определенные пределы, за которыми наступает либо унификация, либо утрата целостности системы государственного управления, что ставит очень важную задачу – юридическое определение степени децентрализации политической власти, т. е. четкого правового разграничения компетенций целого и частей, федерации и ее субъектов.

Политическая децентрализация власти в России на современном этапе должна отвечать двум неперемным условиям:

- служить средством единения и скрепления государственного целого;
- не может и не должна строиться по единой схеме равенства регионов и принципов взаимоотношений с ними, а должна учитывать особенности региона.

Система взаимоотношений федерального и регионального уровня властей нуждается в серьезном совершенствовании. Ей не хватает стабильности и предсказуемости, отсутствуют пока механизмы оперативного согласования интересов федерации и субъектов.

Направления развития отношений между центром и регионами определяются результатами работы комиссии по федеративной реформе под руководством Д. Козака. Свою работу комиссия основывает, во-первых, на том, что Россия созрела до мировой тенденции децентрализации полномочий. Исходя из этого, «комиссия предлагает значительную часть полномочий и ответственности государства децентрализовать». Во-вторых, на том, что «полномочия надо передавать, одновременно законодательно закрепляя ответственность за их выполнение». У каждого уровня власти должен быть свой уровень компетенции и адекват-

ные ему политические и юридические механизмы исполнения. «Полномочия политического характера, которые обеспечивают территориальную целостность страны, единые стандарты прав и свобод граждан, единство экономического пространства, наконец, сохранение конституционного строя, должны быть на федеральном уровне»¹. В-третьих, на том, что основные принципы заложены в Конституции 1993 года. Тем не менее, учитывался опыт других федераций. «Мы с ним знакомимся, – говорил Д. Козак, – все, что применимо в рамках нашей Конституции, пытались использовать. Нам близок германский опыт. Если говорить об американском, то там полная децентрализация – и законодательное регулирование, и исполнение решений. В Германии законодательное регулирование – на федеральном уровне, исполнение – на региональном. Но скопировать модель федерализма какой-то конкретной страны в России невозможно»².

В концепции федеративной реформы изложены следующие принципы:

- неизменность положений Конституции;
- сочетание самостоятельности с политической и юридической ответственностью органов государственной власти при реализации полномочий;
- недопустимость произвольного и необоснованного возложения на нижестоящий уровень власти обязанностей без передачи соответствующих финансовых ресурсов.

Политические отношения «центр – регион» строятся на основе конституционных и иных законодательных положений о федеральном центре и субъектах федерации, таким образом, в данном случае сами правоотношения можно рассматривать как особый вид политических отношений. Однако до сих пор отсутствует четкая специализация политических ролей и функций данных субъектов политических отношений в системе «центр – регион».

С целью совершенствования политических отношений между центром и регионами необходимо:

- выстроить систему в соответствии с разделением властных полномочий, закрепленных в законодательных нормах;
- устранить существенные различия в социально-экономическом положении субъектов политической жизни, которые имеют нередко противоположные интересы (экономическое выравни-

¹ Известия. 2002. 3 июня.

² Там же.

вание регионов в дальнейшем приведет к стабилизации социально-экономической ситуации в стране);

– рассматривать федерализм как эффективное средство децентрализации политического управления из центра.

Россия – крупная хозяйственная система – огромные масштабы территории, богатые природные ресурсы, численность населения, многообразие конфессиональных, национальных различий. Импульсы, исходящие от центра, не всегда и не сразу достигают регионов, неадекватны также и обратные реакции, при таких условиях обязательным элементом развития становится инерционность, в том числе и в политических отношениях.

Политические отношения «центр – регион» должны способствовать решению одной из ключевых проблем современной России – стабилизации функционирования политической системы. Стабильность в данном случае должна рассматриваться как такое состояние политической системы, когда любые отклонения в действиях политичес-

ких субъектов корректируются реализацией установленных, легитимированных норм.

Таким образом, в основе политических отношений между центром и регионами заложены противоречивые тенденции:

– преобладание новизны, необратимость и незавершенность,

– направленность и непредсказуемость, стабильность и изменчивость,

– динамичность и неустойчивость.

Вся совокупность политических отношений вокруг государственной власти свидетельствует о том, что страна стремительно меняется, происходят глубинные изменения таких традиционных категорий политической жизни, как лидерство, доверие, поддержка власти или ее оппозиция. Политическая активность субъектов федерации составляет живую ткань российской политики, в которую включены:

– деятельность Президента РФ и других легитимных органов, организаций и учреждений государственной власти;

– политические акции институтов регионального характера.