

Александр МАТВЕЕВ, Андрей ХРЕНОВ

ГЕНЕЗИС ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА (конец XX–начало XXI вв.)

В статье рассматриваются актуальные проблемы взаимоотношений центра и регионов в практике российского федерализма. На базе неинституциональной теории описываются основные тенденции, повлиявшие на развитие российской модели федерализма. Выделяются основные черты модели «централизованного федерализма». In the article actual problems of mutual relations of the Center and regions in practice of Russian federalism are considered. Basic tendencies of the Russian model of federalism are described on base of neo-institutional theories, as far as basic lines of «centralized federalism» model.

Ключевые слова:

федерализм, центр, регионы, неинституционализм, институциональные матрицы; federalism, center, region, neo-institutional theory, institutional matrixes.

Проблема взаимоотношений центра и регионов в российской государственности уже почти два столетия является объектом многочисленных исследований историков и юристов, к которым активно в последние годы присоединились политологи. Интерес к теме значительно активизировался в связи с активно обсуждаемым вопросом о необходимости восстановления вертикали власти по старой для российской истории оси политических координат: «центр – регион» и «регион – центр».

Исследования взаимоотношений центра и регионов в современной России, если они претендуют на репрезентативность, не могут состояться без применения неинституционального подхода. Одной из составных частей неинституционализма является теория институциональных матриц, в которой разрабатывается представление об институциональном устройстве политической подсистемы общества как комплексные регулирующих её базовых институтов. Исследования, проведённые С.Г. Кирдиной, показывают, что многообразные институциональные комплексы, регулирующие жизнь древних и современных обществ, имеют в своей основе одну из двух институциональных матриц. Одна из них – X-матрица, или восточная, характерна для большинства государств восточной части света. Другая – Y-матрица, или западная: её имеют страны, традиционно называемые западным миром¹.

В данной статье будут описаны основные факторы и выделены тенденции, повлиявшие на развитие российской модели федерализма с точки зрения неинституционального подхода. Для этого взаимоотношения центра и регионов будут рассмотрены в динамике, для чего предлагаем выделить три этапа, на которых произошли наиболее кардинальные институциональные изменения, в корне поменявшие взаимоотношения центра и регионов.

Первый этап длился с 1990 г. по 1993 г. Именно в этот промежуток времени произошли важнейшие преобразования (трансформации) институтов, детерминировавшие дальнейшее развитие страны, в том числе импорт новых для Российской государства федеративных институтов, характерных для Y-матриц. Вполне естественно, что импортированные институты не соответствовали институтам унаследованной от СССР матрицы типа X.

¹ Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. – Новосибирск : ИЭиОПП СО РАН, 2001, стр. 63.

МАТВЕЕВ
Александр
Андреевич –
аспирант кафедры
политологии
СЗАГС

ХРЕНОВ
Андрей
Евгеньевич –
к.филос. н., доцент;
заместитель декана
факультета
социальных
технологий СЗАГС

На первом этапе развития российского федерализма, наряду с закреплёнными в Декларации о суверенитете РСФСР новыми для России институтами разделения властей и федерализма, продолжали действовать Советы и соответствующие им практики принятия решений. Декларация явилась своеобразным катализатором, который активизировал так называемый процесс суверенизации, впоследствии вылившийся в «торг» между центром и регионами за ресурсы и полномочия. Первыми на особый статус стали претендовать республики в составе России, которые обладали большой ресурсной базой (развитость промышленности, наличие крупных, экономически развитых предприятий, являющихся основными налогоплательщиками в федеральный бюджет) и возглавлялись значимыми в федеральном масштабе и способными проводить политику на федеральном уровне политическими лидерами.

Вслед за республиками тенденция суверенизации цепной реакцией покатила по другим составным частям России: краям, областям, городам федерального значения, автономным образованиям. Кроме попыток завоевания новых прав в экономической и социальной сферах, регионы пытались повысить свой статус.

В борьбе с центром за власть регионы использовали неформальные институты, такие как договорённости, взаимные обмены услугами (бартер). Для поддержания стабильности центру приходилось соглашаться на условия, поставленные регионами. В результате центру пришлось формализовать данные практики, что и было реализовано принятием 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Федеративный договор сыграл большую и важную роль, ибо возвёл федеративные отношения в ранг закона, юридически закрепил их, связав правами и обязательствами как центр, так и периферию. Вместе с тем договор не смог, и объективно не мог, решить проблемы, связанные с борьбой лидеров и контролем за власть как в центре, так и на периферии. Он также сыграл роль своего рода клапана в паровом котле политической напряжённости, стал эффективным средством, которым удалось положить конец дальнейшему ослаблению государственности России¹.

¹ Дробизева Л. М., Алакаев А. Р. Демократизация и образ национализма в Российской Федерации 90-х годов. — М.: Мысль, 1996, стр. 35.

После распада СССР учредительные конституционные соглашения были выстроены в условиях слабости и раскола федеральной власти под влиянием институтов, характерных для X-матриц, ещё до ратификации новой российской Конституции. В результате создателями основополагающих политических и экономических институтов в российских регионах стали вышедшие из рядов номенклатуры авторитетные лидеры, использовавшие для легитимизации своей власти национализм и сепаратистские требования².

Но даже с принятием основополагающего формального института Конституции в стране так и не сформировались общие правила взаимодействия между центром и регионами. Каждому региону предлагались свои правила игры, в рамках которых власти регионов могли выторговать дополнительные полномочия. Сложившийся в России федерализм явно не соответствовал основной идее федерального государства — распределению сфер деятельности и властных функций между центральным правительством и правительствами субъектов федерации, каждое из которых независимо осуществляло свои функции в отведённой ему сфере. Существующий диалог между федеральным и региональными правительствами касается вопросов, находящихся на грани полномочий центра и регионов.

Весь первый этап развития новой российской государственности был ознаменован главенством неформальных институтов (принадлежность к какой либо группе, личные знакомства, телефонное право, бартер, клиентелизм), и прежде всего институтом двухсторонних соглашений, которые противоречили Конституции РФ. Но ко второму этапу большинство неформальных институтов, характерных для X-матрицы, уже были инкорпорированы в новые формальные институты, образованные в результате столкновения импортированных институтов и неформальных практик.

На втором этапе развития российского федерализма (1994–2000 гг.) продолжается формализация отношений между федеральным центром и субъектами РФ. Этот процесс становится возможным, благодаря осознанию руководителями

² Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис, 1999, № 3, стр. 19.

субъектов значимости институциональной и законотворческой деятельности. В 1995–1997 гг. в большинстве субъектов РФ прошли выборы и были сформированы органы представительной власти. Переход к всенародному избранию региональных руководителей усилил политические амбиции части региональных элит, которые в условиях резкого ослабления центра в условиях распада СССР получили большую реальную власть¹.

В преддверии президентских выборов 1996 г. Б.Н. Ельцин принял решение опираться на назначаемых губернаторов (одновременно договариваясь на особых условиях с выборными региональными лидерами в наиболее важных республиках, таких как Татарстан и Башкирия). Кампания по переизбранию Ельцина президентом России в 1996 г. является одним из ярчайших примеров замены формальных институтов неформальными. Успех этой кампании обусловлен тем, что центр активно задействовал неформальные практики, среди которых можно отметить административный ресурс. Под административным ресурсом понимается возможность манипулировать электоратом и результатами выборов, используя различные виды зависимости политических акторов и населения от действующей власти. Подчас такое манипулирование связано с прямым нарушением закона. Широкомасштабное давление на электорат с помощью СМИ, публикация компромата и псевдореيتينгов, различные формы подкупа избирателей и шантажа руководителей предприятий с целью обеспечения нужного процента голосов, уголовное преследование неугодных, но популярных кандидатов – вот лишь немногие из методов, применённых администрациями во время избирательной кампании Б.Н. Ельцина².

К осени 1997 г. выборы губернаторов состоялись почти во всех регионах России. Созданная сверху президентская модель управления в регионах позволяла региональным лидерам аккумулировать ресурсы и властные полномочия, наращивать свой политический вес. Важно отметить, что эти выборы, ознаменовавшие окончательную стадию децентрализации, прошли в условиях резко возросшего объёма полномочий гу-

бернаторов. Во-первых, к этому времени регионы уже имели собственные уставы, копирующие президентскую модель организации государственной власти. Во-вторых, в 1995 г. вступил в силу закон, предусматривающий формирование Совета Федерации по должностному признаку, из числа председателей законодательных органов и глав регионов. Это автоматическое наделение депутатской неприкосновенностью практически выводило их из-под контроля правоохранительных органов и резко ухудшало шансы на принятие законов, ограничивающих полномочия губернаторов.

В сложившейся ситуации основным инструментом, регулирующим взаимоотношения между центром и регионами, стали договоры. Сами договоры нельзя считать в полном смысле неформальными институтами, но многочисленные межправительственные соглашения и другие формы сотрудничества между центром и регионами стали благодатной почвой для развития «теневых» механизмов взаимодействия. Именно это позволяет говорить о возникновении механизма неформальных институтов, ставшего регулятором взаимоотношений и двигателем развития федеративных отношений в государстве.

Отношение к подобным договорам остаётся неоднозначным. По мнению ряда политиков, учёных, управленцев, эти договоры укрепляли федерацию. Согласно другому мнению, они, напротив, подрывали единство России, создавали угрозу для её целостности и вели к «конфедерализации». Такие «сепаратные» договорённости создают отдельным субъектам Федерации «привилегированные» режимы. Появились обвинения в «делках» центра и отдельных регионов о взаимной лояльности, в «дележе» суверенитетов.

К концу второго этапа был достигнут политический компромисс между федеральным центром и регионами, позволивший стабилизировать взаимоотношения между ними и отчасти формализовать их. Но стабилизация эта была хрупкой и неустойчивой. Федерализм тех лет не был результатом политического выбора российской элиты. Он был ситуативным и стихийным и отражал слабость политической системы, выстроенной Б.Н. Ельциным³. Кроме того, федерализм, сложившийся к тому моменту,

¹ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – 2-е изд. – М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007, стр. 227.

² Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005, стр. 135.

³ Лапина Н.Ю. «Центр – регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего // <http://www.politex.info/content/view/239/30/>

был сформирован под непосредственным влиянием укоренённой в России X-матрицы.

Новый этап в развитии федеративных отношений был инициирован проведением административной реформы, идеология которой была сформулирована президентом В.В. Путиным в телеобращении к гражданам России 19 мая 2000 г.

Процессы укрепления вертикали власти, начавшиеся в стране с 2000 г., были поддержаны политическими элитами и широкими кругами общественности. В стране стала складываться атмосфера деэтнизации, десуверенизации субъектов РФ и дефедерализации страны в целом. Данные процессы, прежде всего, связаны с политикой центра, направленной на усиление влияния в регионах и общую централизацию страны.

В результате проведённых реформ были созданы новые механизмы взаимоотношений между центром и регионами, получившие своё выражение во вновь созданных институтах: институте полномочного представителя Президента, являющегося по сути институтом федерального вмешательства и института политического представительства региональной элиты, которым практически стал Госсовет. Кроме того, немаловажным достижением стала реформа Совета Федерации, приведшая к смене порядка его формирования и к уходу из его состава глав исполнительной власти регионов и глав региональных legislатур, что, несомненно, положительно сказалось на федеративных отношениях.

Отношения «центр – регионы» в «путинскую эпоху» не стали предсказуемыми и прозрачными. Не был осуществлён и тезис о «равноудалении» региональных элит: среди руководителей субъектов РФ остались персоны, пользующиеся наибольшей поддержкой Кремля. Не произошло кардинальное обновление губер-

наторского корпуса. Не были ликвидированы и региональные авторитарные режимы.

Все изменения во взаимоотношениях центра и регионов происходили в рамках логики централизма, т.е. осуществлялись административно-командными методами с привлечением неформальных практик. Причиной этого выступает укоренённость данных институтов в характерной для российского государства институциональной матрице типа X. На наш взгляд, сложившуюся модель федерализма можно охарактеризовать на основании классификации А. Лейпхарта¹ как модель «централизованного федерализма». Основными чертами данной модели являются:

- 1) принятие основных политических решений в центре;
- 2) политическая, правовая и экономическая зависимость регионов от федерального центра;
- 3) возможность политического блокирования решений, принятых на региональном уровне;
- 4) назначаемость глав исполнительной власти субъектов РФ решением центра.

Следует отметить, что преобладание неформальных практик во взаимодействии центра и регионов сохранилось и в современной России. Применение неформальных практик объясняется значительно большей их эффективностью по сравнению с формальными институтами, большинство из которых формировалось по большей части ситуативно в сложившейся политической конъюнктуре. Можно сделать вывод, что основными тенденциями развития взаимоотношений центра и регионов являются общая централизация с сохранением преобладания неформальных практик.

¹ Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997.