

ФЕДЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В 2004–2005 гг.: ПОЗИЦИЯ РЕГИОНОВ

ПОНОМАРЕВА М.А.

В 2004–2005 гг. произошло оформление основных параметров федеративной реформы в России. Статья посвящена анализу позиции регионов по отношению к тем мерам, которые предпринимал политический центр во время реализации реформы. Уделено особое внимание возникшим в ходе диалога тенденциям и противоречиям.

Ключевые слова: федеративная политика, политический центр, регионы, центр – региональные отношения, российский политический процесс, региональная инициатива.

УДК
94(48).
084

Федеративная политика как реализация форм территориальной организации и децентрализации власти в России на сегодняшний день, на первый взгляд, обрела явные очертания. Проведенные преимущественно в 2000–2004 гг. преобразования сформировали территориальную организацию, управленческую структуру, правовую базу. Однако правила центр-региональных отношений по-прежнему четко не определены, часто основываются на личностном факторе, зависят от сложившейся конфигурации центральных и местных элит. Выявление основных тенденций в изменении позиции регионов по отношению к модернизации федеративных отношений непосредственно после проведения основных реформ в 2004–2005 годах позволило бы не только определить основные «пробелы» в политике центра по отношению к отдельным регионам, но и своевременно формулировать ответы на «вызовы», которые периодически возникают в центр-региональных отношениях.

Проблема федеративных отношений в России рассматривается исследователями в нескольких направлениях. Основная масса работ посвящена изучению политико-правовых особенностей и специфических черт федеративного развития. Авторами отмечаются два комплекса задач, которые решало правительство в ходе реформирования: во-первых, федеративный как преодоление правового сепаратизма и «деприватизация» федеральной власти на местах; во-вторых, центр поставил задачу создания эффективного управленческого механизма для проведения политики модернизации [1–4]. Также исследователи выявляют смысловое содержание основных этапов федеративной реформы. В частности, Н.М. Беленко на основе изучения исторических материалов отмечает три значимых этапа в истории российского федерализма: политико-трансформационный, конституционно-договорный и стабилизационный [5].

Однако вопросы центр-региональных отношений в целом и отклики регионов на проводимую федеративную политику, в частности с точки зрения исторической методологии, не получили должного рассмотрения. Они выявляются в контексте выше обозначенных проблем и являются точкой приложения усилий в первую очередь политологов, социологов, экономистов и юристов [6], [7].

Тем не менее, реакция регионов на федеративную реформу, равно как и их участие в ее реализации было достаточно сложным и противоречивым процессом. Исходя из самоидентификации власти, необходимо отметить, что к 2004 году политический центр осознал некоторый рубеж в процессе формирования концепции федеративной политики, определении им основных направлений, механизмов и принципов центр-региональных взаимоотношений.

Каковы же были предложения регионов в области реформирования отношений с центром? Побудительную роль в дискуссии сыграли предложения рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации и выступление ее руководителя – губернатора Владимирской области Н.В. Виноградова. Для определения наиболее общих и типичных проблем взаимодействия региональных и федеральных органов государственной власти рабочей группой был подготовлен и направлен в 22 субъекта России вопросник. Опрос проводился в февралемарте 2003 г. Полученный материал лег в основу предложений рабочей группы. Так, Н.В. Виноградов отметил, что несмотря на положительные результаты центр-региональных

отношений в экономике, социальной сфере, вызванные инициативой прежде всего центра, в политической сфере «... накопилось немало, характерных для переходного периода проблем» [8]. Наиболее важной из них автор назвал противоречие между накопленным за прошедшие десятилетия опытом, «... по существу, унитарного государства» и новыми формами взаимодействия органов власти различных уровней [8]. Н. Виноградов отметил, что на данном этапе именно центром определяется мера и объем полномочий федеральной власти, а регионы получают компетенции «по остаточному принципу», что не дает их реализовывать в полной мере. При этом центр фактически имел возможность неограниченно расширять свою компетенцию, например, издавая новые законы, сокращая при этом функции субъектов Федерации. Н. Виноградов отметил, что на данный момент ответственность региональных органов власти за социально-экономическую обстановку на соответствующих территориях нередко не подкрепляется реальными правами, участие субъектов Федерации в планировании их работы юридически не закреплено, из практики фактически исключено согласование назначения-увольнения руководителей. Минимизировано участие субъектов Федерации в решении вопросов реализации антимонопольного законодательства, создании безопасных условий труда, обеспечении занятости населения, финансового оздоровления предприятий и организаций, а также деятельности налоговой службы [8].

Исходя из материалов, полученных рабочей группой в ходе опроса, можно сделать вывод, что регионы постоянно сталкивались с проблемными ситуациями во взаимодействии с центром. В частности, в ходе согласования решений по целевым региональным программам разные регионы получали различное субсидирование, и процесс этот не был прозрачен для всех участников, что позволило обвинить центр в применении «личных отношений» [8]. Действительно, на данном этапе сохранился принцип выравнивания регионов, в ходе реализации которого предполагалось различное финансирование отстающих и передовых регионов, порой находящихся в одном федеральном округе.

Неоднозначную оценку регионов получило введение представителей Президента России в федеральных округах. По оценке значительного числа субъектов России (69% от числа участвовавших в анкетировании рабочей группы), взаимодействие федеральных и региональных органов власти с введением этого института улучшилось. Отмечалось, с одной стороны, что представитель деконцентрирует полномочия президентской власти в регионе, дублирует ряд функций федеральных органов исполнительной власти, снижает оперативность при согласовании решений [8].

Рабочая группа отметила также, что недостаточно к 2004 году были проработаны процедуры согласования интересов Федерации и ее субъектов. Исходя из материалов, предложенных рабочей группой Президиума Государственного Совета к рассмотрению, можно выделить четыре возможных типа взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти. Во-первых, взаимоотношения, связанные с возложением на органы государственной власти субъектов РФ определенных обязанностей по вопросам, находящимся в исключительном ведении РФ, при котором осуществляется административное руководство со стороны федеральных органов государственной власти региональными исполнительными органами [8]. Во-вторых, взаимоотношения, связанные с вопросами совместного ведения и с вопросами, в основном, находящимися в компетенции РФ, предусматривающие, что федеральные органы государственной власти должны в обязательном порядке выяснять мнение региональных органов государственной власти, однако право на принятие окончательного решения остается за федеральными органами (отношения «решающий голос Федерации – совещательный голос региона») [8]. В-третьих, равноправные взаимоотношения по вопросам совместного ведения, в равной мере распределенные между Федерацией и субъектами РФ. Наряду с договорными, равноправные отношения осуществляются при принятии решений в так называемом режиме «двойного ключа» [8]. Четвертый тип предусматривал взаимоотношения по вопросам, закрепленным в ведении субъектов РФ, в рамках которых органы государственной власти субъектов Федерации обладают «решающим голосом», однако совещательный голос может быть у Федерации [8]. В итоге рабочая группа предложила свой вариант механизма взаимодействия центра и регионов, впоследствии ставший основой государственной концепции региональной политики. Он включал ряд необходимых мер, направленных на увеличение объема и совершенствования форм взаимодействия регионов. В частности,

авторы предложили создать и закрепить за центром открытый перечень вопросов, находящихся в его компетенции, что сделало бы для регионов понятным тот круг проблем, по которым они могли принимать решения самостоятельно и, соответственно, нести за них ответственность. При этом приоритет центра должен оставаться в решении вопросов о единстве государства, его конституционной системы и обеспечении равенства граждан. В этом ему должны помогать совещательные, координационные и иные универсальные и профильные органы, в состав которых в обязательном порядке должны входить представители регионов. Взаимодействие центра и регионов предполагало сочетание двух различных режимов. По вопросам исключительного ведения центра, а также при реализации органами государственной власти субъектов Федерации обязанностей, возложенных на них федеральным законодательством, предполагался режим одностороннего «контроля сверху». По иным вопросам контроль должен был осуществляться в двустороннем режиме и включать в себя не только органы власти субъектов Федерации, но и федеральные исполнительные государственные органы, как это предусмотрено «контролем сверху» [8].

Позиция регионов получила конкретное выражение в Докладе рабочей группы Президиума Государственного Совета [9]. При составлении текста доклада использовались материалы рабочей группы Государственного Совета по вопросам государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальными уровнями под руководством М.Ш. Шаймиева (февраль 2001 г.), рабочей группы Государственного Совета по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в Российской Федерации под руководством Ю.М. Лужкова (март 2002 г.), информация Прокуратуры и Министерства юстиции, информационно-аналитические материалы Рабочего центра экономических реформ при Правительстве России и ряд других исследований. Следовательно, положения, выводы и предложения доклада, с одной стороны, сохраняли преемственность с предшествующими разработками проблемы, а с другой, развивали эти разработки и представляли своего рода основу Концепции совершенствования взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. По мнению авторов, на первом этапе становления новых федеративных отношений в отсутствие должной правовой базы не были достаточно четко разграничены полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями власти [10]. В этих условиях взаимодействие строилось во многом на личных отношениях, при этом нередко требование о соблюдении Конституции РФ и федеральных законов рассматривалось как второстепенное по отношению к субъективно понимаемой целесообразности. Договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а равно заключенные в их развитие соглашения, во многом противоречили законам, либо дублировали их. Не были сформированы необходимые институты и процедуры для организации взаимодействия. Существенные изменения в направлении упорядочения процесса разграничения полномочий произошли с принятием и практической реализацией закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», принятом в 1999 году. Последний этап, в отличие от центра, регионы отсчитывали с 2003 года, когда был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и новая редакция закона о местном самоуправлении в России, направленных на урегулирование проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. При этом главной задачей на рассматриваемом этапе, с точки зрения регионов, являлось не решение стратегических целей, а конкретная ликвидация сложившейся деформации механизма взаимодействия центра и регионов [9].

Вариативность мнений центра и регионов по поводу разграничения полномочий проявилась также и в положении рабочей группы о необходимости предоставить регионам больше самостоятельности в решении не только экономических и социальных проблем, но и политических.

В связи с этим рабочая группа выразила требования, которые регионы предъявили центру для дальнейшего развития сотрудничества. Необходимо отметить, что абсолютное

большинство тезисов, выдвинутых в Докладе рабочей комиссии в 2004 году, было впоследствии в той или иной мере реализовано центром и стало основой для развития не только центр-региональных отношений, но и модернизации страны по иным политическим и социально-экономическим проблемам. В частности, для «включения» регионов в обсуждение стратегии развития государства выдвигалось положение о необходимости публичных отчетов Правительства России о результатах своей деятельности перед главой государства и законодательной властью [9]. Другим вариантом повышения самостоятельности регионов, по мнению членов рабочей группы, являлось создание в структуре органов государственной власти органа, руководитель которого назначался и увольнялся главой субъекта Федерации по согласованию с соответствующим федеральным органом власти.

Активизация центра по дальнейшему разграничению функций выразилась в созыве специальной Комиссии и подготовке материалов для проведения следующего этапа реформы. Однако, несмотря на предложения регионов, осталось неизменным намерение центра развивать самостоятельность регионов именно в социально-экономической области, оставив за собой приоритет в решении политических вопросов [11]. В новый состав Комиссии под руководством Руководителя Администрации Президента России Д.А. Медведева вошли, за исключением ректора Высшей школы экономики Я.И. Кузьмина и губернатора Тюменской области С.С. Собянина, представители центральной исполнительной власти. Тем самым состав комиссии изначально должен был подготовить проекты реформ, развивающихся в русле предложений политического центра [12].

Таким образом, период 2004–2005 гг. стал последним этапом, на протяжении которого была в целом оформлена концепция взаимодействия центра и регионов, определены механизмы взаимодействия. На данном этапе федеративное реформирование подвергалось скептическому анализу регионов, которые, позиционируя себя в качестве равноправного партнера центра, предлагали собственное видение направления развития центр-региональных отношений.

Взаимоотношений центра и регионов строилось с помощью диалоговых форм, вынужденного учета взаимных интересов. В этих условиях эффективность государственной власти зависела от того, насколько четко будут проведены ею реформы по разграничению полномочий с регионами и обоснованы конструктивные механизмы этого процесса.

Одновременно развивался противоречивый механизм: регионы постоянно сталкивались с проблемными ситуациями во взаимодействии с центром, связанными с отсутствием «прозрачности» действия в отношении всех участников федеративного процесса. Немаловажную роль в этом играл тот факт, что, несмотря на предложения регионов, осталось неизменным намерение центра развивать самостоятельность регионов именно в социально-экономической области, оставив за собой приоритет в решении политических вопросов. Передача функций в регионы не означала отказ от намерений продолжать наращивать административное давление на региональный политический процесс.

Примечания:

1. Рыжков В.А. Странная федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России // Полития. 2000. № 4 (14).
2. Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. М., 2001.
3. Попов А.И. Региональная политика в России: проблемы государственного управления. М., 2000.
4. Медведев Н.П. Институт консенсуса и проблемы федерализма в современной России / Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.
5. Беленко Н.М. Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг. XX – начало XXI вв.) / Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. докт. ист наук. Москва, 2006.
6. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: ГУ-ВШЭ, 2006; 2-е изд.: М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2007.
7. Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: Инфра-М, 2008.
8. Виноградов Н.В. О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2004/06/01/76497.shtml>. Государственный Совет. Официальный сайт Президента РФ. Время доступа: 10.04.2011.

9. Доклад рабочей группы Президиума Государственного Совета Российской Федерации. О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2004/06/76518.shtml>. Государственный Совет. Официальный сайт Президента РФ. Время доступа: 10.04.2011.

10. Состав рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросу совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2004/06/76518.shtml>. Государственный Совет. Официальный сайт Президента РФ. Время доступа: 10.04.2011.

11. О мерах по совершенствованию государственного управления. Указ Президента РФ № 910. 16 июля 2004 г // Российская газета. 2004. 20 июля. № 153.

12. Состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления. Приложение № 1 к Указу Президента Российской Федерации № 910 от 16 июля 2004 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>. Гарант-Инtranет. Официальный сайт Президента РФ. Время доступа: 09.04.2011.

Сведения об авторе:

Пономарева Мария Александровна,
канд. ист. наук, доцент кафедры исторической
политологии Южного федерального
университета (г. Ростов-на-Дону).
E-mail: pono-mariya@yandex.ru

FEDERAL POLITICS IN RUSSIA IN 2004–2005: REGIONS' STAND

PONOMAREVA M.A.

In 2004–2005 the major parameters of federal politics in Russia were formed. The article analyses regions' stand towards measures, which were taken by political center during reform implementation. Special attention is attached to trends and contradictions, which resulted from the dialogue.

Keywords: federal politics, political center, regions, relations between center and regions, Russian politics, regional initiative.

UDC
94(48).
084