

А.В. Матвеев,

Т.В. Сумская

Институт Экономики и организации
промышленного производства СО РАН
пр. акад. Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия

РЕГИОН КАК ОБЪЕКТ И КАК СУБЪЕКТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ВЛАСТИ

Политико-территориальная организация общества: центр и регионы

Перспективы перехода российского общества на этап постиндустриального развития требуют не только решения кризисных социально-экономических проблем, но и качественно новой схемы государственного устройства. Это придает особую актуальность рассмотрению политико-территориальной организации общества как системы, основными составными элементами которой являются центр и регионы.

Центр представляет собой совокупность институтов, осуществляющих власть в обществе, а регион – совокупность сфер общественной жизни, являющихся объектом власти центра. С точки зрения территориального измерения центр воплощен в столице государства, а регион представляет собой территорию с проживающим на ней населением, на которую распространяется власть центра. По отношению к региону как территории Центр проводит определенную территориальную политику. Важнейшим компонентом такой политики является перераспределение материальных ресурсов по территории страны как с целью решения общегосударственных задач, так и с целью поддержания относительного равенства уровня социально-экономического развития в различных территориальных частях государства.

Регион, являясь объектом власти центра, оказывает на него в то же время более и менее активное воздействие, добиваясь от него тех или иных политических решений. В демократических государствах регион сам формирует центральную власть с помощью механизма всеобщих выборов органов власти. Существуют и другие каналы воздействия регионов на центр. При этом не все регионы располагают одинаковыми возможностями политического влияния на центр: одни территории и их политические элиты могут быть более влиятельны, чем другие.

Территория региона, как правило, является дифференцированной на политические области, т.е. определенные территориальные единицы, воспроизводящие на своем уровне модель «центр – регион», т.е. имеющие свой территориальный центр и свои регионы. Другими словами, регионы располагают своими территориальными структурами власти, включенными в общую систему власти государства, взаимосвязанными с центральной властью. Региональные центры власти, с одной стороны, выступают опосредующим звеном в передаче властных импульсов из главного центра в регионы, а с другой – могут более или менее самостоятельно осуществлять собственную власть в рамках своего региона.

Организация этих сложных субъектно-правовых отношений требует как изучения мирового опыта, так и конструктивного анализа отечественной системы взаимоотношений между различными уровнями государственной власти.

Становление субъектно-правовой системы человеческих сообществ проходит сложную эволюцию. С доисторических времен, от этапа обособленных коллективов, организация правовых отношений эволюционирует в сторону повышения субъектно-правового статуса индивидуума через всевластие древних деспотий, полноправие знатных граждан, сословно-представительных монархий и республик, появление элементарных прав личности в habeas corpus act и провозглашение прав человека к формированию современной демократической структуры управления обществом, в которой субъектом политики является гражданин, через представительную систему передающий свои права тем или иным силам, намеревающимся

осуществлять властные полномочия от его имени. Регион, как территориальная часть государства, не претерпевает такой объективно-закономерной эволюции. В зависимости от политической воли субъектов власти он либо является всего лишь функциональным звеном в территориальной структуре управления, либо становится составной частью представительной системы. Проблема, рассматриваемая нами, состоит в том, что в переломные моменты истории сложных обществ роль региона может стать ключевой в революционных или эволюционных перестройках политической системы.

В России становление федерализма, как системы вовлечения регионов и их граждан в политическую власть, сталкивается, помимо прочего, и с проблемами политико-философского характера, связанными, в первую очередь, со статусом индивидуума в регионах с различным политическим (и этнополитическим) и социально-экономическим положением. Субъекты (регионы) федерации должны обладать равными правами, т.е. субъектно-правовая система федерализма должна строиться на конституционных основах. Деформация этой системы договорными отношениями Центра и регионов приводит к нарушению социальной справедливости. Это проявляется в виде неравенства субъектно-правового статуса личности, например, в Татарстане и в Свердловской области.

Положение осложняется наличием идеи о так называемом «праве нации на самоопределение», берущей начало в разрушительной пропаганде времен революции и Гражданской войны. Существование многих сотен этнических сообществ в современной России предполагает полный отказ от этого права ради соблюдения равенства прав всех людей, независимо от национальности, и сохранения целостности и стабильности страны.

В данном аспекте регион можно рассматривать только как составную часть демократической системы распределения управленческих полномочий между Центром как олицетворением всех российских народов, и регионами как субъектами самоуправления, а не как субъект национально-государственных отношений.

В России нет ни одного субъекта Федерации (региона), полностью мононационального. Таким образом, регион может стать важным звеном реализации национально-культурных автономий *всех* народов, его населяющих, а не только пресловутой «титულიной нации».

Это предполагает отказ от «узкого» понимания суверенитета, как декларативного провозглашения несуществующего государственного статуса, ибо суверенитет, как важнейший атрибут государства, выражает природу объективной социально обусловленной необходимости существования целостных социальных макросистем.

Этнос и его роль в политической структуре многонационального общества

Роль этноса в нашей работе прослеживается в аспекте его связи с территорией проживания. Дело в том, что этнос является самодостаточной структурой; это социально-природная, а не расовая система, цель которой – адаптация группы людей в экологической нише. Традиционная культура может рассматриваться как синтез хозяйственно-экономического уклада и духовных традиций. Это предполагает развитую систему социально-правовых отношений *внутри* этноса с гармоничным сочетанием прав личности и ее обязательств по отношению к коллективу и природе. Столкновения различных этносов, в особенности с разными хозяйственными укладами, привели в конце доисторических времен к образованию государств как национально-территориальных образований, назначением которых была защита вовлеченной в хозяйственный оборот территории. Государственные образования, не имевшие территориального измерения (например, империи кочевников) были недолговечны. На этом этапе этнического развития в национальной культуре появляется механизм самоидентификации по этническому и хозяйственному принципу и отождествление «своего народа» и «своей земли». Здесь берет начало суверенитет как маркер территориальной аутентичности. Феномен власти с тех пор не может мыслиться без территориального измерения, хотя миграции позволяют констатировать, что коренное

население – это всего лишь предпоследние завоеватели. Указанные процессы протекали в доиндустриальном обществе.

Формирование государств в индустриальную эпоху не имело национальной «окраски», были ли это сложные федеративные образования или унитарные государства. Но механизмы функционирования национальной культуры чрезвычайно консервативны, поэтому рассмотренный выше механизм этнотерриториального отождествления действует и поныне в виде идеи «права наций на самоопределение». Большевистская пропаганда использовала данную идею для развала многонациональных государств (Австро-Венгрия, Российская Империя). Деятели современной «суверенизации» словно не замечают символичности использования этой идеи в неоднозначной ситуации в современной Российской Федерации.

С конца 80-х годов в России заметно актуализировались этносоциальные процессы. Первоначально проявляясь в общественных течениях, стремившихся к возрождению национальных культур, эти процессы постепенно стали оказывать существенное воздействие на реформирование политической системы страны. В настоящее время сформировались основания институционализации новой позиции российских этносов и республик, образованных на их основании: произошло изменение правового статуса республик в составе РФ, были утверждены конституции и избраны президенты в каждой из них, подписан Федеративный и целый ряд двусторонних договоров между субъектами Федерации и федеральным центром, приняты законы о языках и об образовании.

Одним из следствий распада СССР и реформирования политической системы России был отказ от прежних традиций национальной политики. Стремление руководителей ряда регионов под маркой защиты коренных этносов получить от центра целый ряд экономических льгот породило соблазн использовать этнический фактор в качестве выгодного средства в политической игре различных сил, практически игнорируя при этом существование объективных интересов этносов. Этим объясняется причина неразработанности на федеральном уровне национальной политики в 90-х годах, т.е. в тот период, когда на территории России получила развитие политическая тенденция вовлечения этносов в процесс перераспределения власти. Утвержденная в июне 1996 г. Концепция национальной политики, к сожалению, не стала искомой основой для регулирования проблем межнациональных отношений, да и сформулированные в ней принципы не рассматривались в единстве с властными механизмами их реализации. По всему комплексу проблем межнациональных отношений до настоящего времени существует острое противоречие позиций внутри российской политической элиты, поскольку они непосредственно затрагивают главный вопрос российской государственности – **сущность федерализма**. Центральным пунктом спора является проблема приоритета прав личности или этнических групп, которая приводит к столкновению территориальной и национально-территориальной концепций федерализма. Не меньшей актуальностью обладает вопрос соотношения интересов «этнического большинства» населения страны и «этнических меньшинств». Обострению политической дискуссии невольно способствует теоретическая неопределенность самого понятия этноса, поскольку в решении политико-правовых проблем большую роль играет определение его социальной субъектности. Кроме того, ситуация обостряется вовлечением в политическую борьбу полукриминальных региональных «элит», связанных и с властью, и с теневой экономикой. Для них идеи суверенитета, защита этнической культуры, интересы малых народов являются лишь очередным способом личного обогащения.

В социально-философском смысле этнос выступает субъектом социального развития в силу того, что обладает системной целостностью, исторической устойчивостью (обеспечиваемой механизмом самовоспроизводства), этническим самосознанием, в рамках которого выдвигаются цели социального развития, а также институтами самоорганизации, с деятельностью которых связано достижение данных целей на протяжении долговременных исторических этапов.

Традиционно выделяемые две фазы развития общества – доиндустриальная и индустриальная, проецируясь на этническое развитие отличаются механизмами и формами самоорганизации этноса: для первой свойственно формирование этнических признаков в объективном процессе жизнедеятельности индивидов, для второй – воспроизводство этнических признаков преимущественно в сфере субъективного усвоения индивидом опыта предшествующего развития.

Специфика социально-политической организации жизни российского общества состоит в разноразном социально-экономическом и культурном развитии народов ее населяющих, что приводит к столкновению двух парадигм этнического развития: народы, вышедшие на индустриальную стадию утрачивают стихийные механизмы этнической самоорганизации, а народы, находящиеся на традиционной фазе развития, напротив, стремятся к их укреплению посредством утверждения этнической государственности.

Проявление социальной субъектности этноса можно фиксировать на двух уровнях: организационно-идеологическом, где формулируются интересы и декларируются цели этнического развития, учреждаются партии и общественно-политические движения и др.; практически-политическом, где прослеживается реализация выдвинутых целей этнического развития в правовой и социокультурной сферах (включение этнического компонента как принципа формирования государственных органов власти, принятие законодательной базы, направленной на защиту этнокультурной специфики населения, развитие национальной школы и пр.). Социальная субъектность этноса трансформируется в его непосредственную политическую активность при определенных условиях, а именно: сохранении специфической этноструктурированности, достаточно широкого сформированного слоя национальной интеллигенции, наличии маргинальных слоев внутри этноса, а также высокой плотности населения, которая предопределяет плотность коммуникативных связей и острую конкуренцию этнических групп по поводу основных источников жизнеобеспечения (природные ресурсы, земля), являющихся дефицитными.

Причины, обуславливающие становление этноса в качестве субъекта политики, обязательно затрагивают объективные условия его существования – связь с природной средой, его воспроизводство как природной и социокультурной целостности, поэтому можно выделить два ряда таких объективных причин:

1) результаты национальной политики прошедших десятилетий: разрушение биогеосоциальной целостности этноса, как следствие депортации, носившей характер этноцида; разделенность ряда народов, возникшая из-за административно-государственного передела территорий, упадок национальных культур и языков в результате русификации системы образования; размывание компактности поселения этноса под воздействием миграционной политики центра и др.;

2) несбалансированность социально-экономического развития на уровне этносов: демографический взрыв при невозможности включения широких слоев представителей этноса в интенсивные производственные технологии, сжатые сроки урбанизации, обусловившие доминантный тип поселения, неадекватный социально-экономическому уровню развития этноса и предопределившие поиск новой формы самоорганизации этнической жизни – государственность.

Этническая мобилизация в отличие от классовой не требует конструирования сознания или долгосрочных целей этнического развития, поскольку они осознаются индивидами на повседневном уровне их жизни, т.к. определены условиями функционирования и жизнеобеспечения общности; этномобилизация строится на обосновании необходимости изменения территориальных условий жизни народа в силу экстенсивного типа его развития и поэтому выступает не инструментом конструирования группы, а фазой формирования ее политической субъектности.

Выделение и анализ моделей межэтнического взаимодействия, показывающих механизм включения этноса в сферу политических отношений, требует изменения подхода к разработке внутренней политики страны: она не только должна исходить из общедемократических принципов (рыночная экономика, равные права и представленность всех субъектов Федерации, приоритет гражданских прав и пр.), но адаптировать их к уровню цивилизационного развития этносов.

Немаловажно также учитывать уровень социально-экономического развития регионов, поскольку в любых – даже экономически преуспевающих государствах – имеют место региональные диспропорции развития. Сплав этнических и региональных проблем имеет результатом активный всплеск недовольства различных слоев населения проводимой центральным руководством страны политикой и, как следствие, - стремление данного региона к политическому обособлению от государства или повышению своего правового статуса в нем, что представляет собой суть **сепаратизма**.

Кардинальные перемены, происходящие ныне в России, связаны с многочисленными, взаимосвязанными друг с другом проблемами и явлениями, среди которых сепаратизм занимает одно из ведущих мест.

Сепаратизм обусловлен не только (и даже не столько) сферой межнациональных противоречий – он является следствием дисбаланса властных полномочий между **Центром и периферией**.

Сепаратизм трактуется в качестве одной из возможных опасностей, предостерегающих государство в период перехода от тоталитаризма к демократии. Действительно, сепаратизм весьма характерен и даже вполне естественен для посттоталитаризма, как ответная, часто иррациональная в условиях свободы, реакция общества на гиперцентрализованный характер тоталитарного государства. Дело в том, что сепаратизм ведет к усилению напряженности отношений Центра и регионов и, как следствие, к возможному разрушению политических институтов общества.

Под сепаратизмом в общем плане понимается стремление к отделению, обособлению части от целого – регионов от государства.

Причины и условия возникновения сепаратизма весьма разновариантны – своим проявлением сепаратизм может быть обязан различным обстоятельствам, а именно: диспропорциям регионального развития, существующей национальной дискриминации (в т.ч. и в отношении политической власти) и нетерпимости, невозможности пробиться к власти в неразделенном государстве политической элите региона, отсутствию перспектив для творческого роста у средних слоев населения (к которым относятся творческая интеллигенция, технократы, менеджеры), демографическим изменениям, социально-экономическим проблемам, а также исторической памяти об утраченной независимости.

Необходимыми условиями для возникновения сепаратизма являются существование государства и его основных частей, экспансионистская политика государства, централизованный характер управления в государстве, отсутствие или недостаточность местного самоуправления, политический и социально-экономический кризис в государстве, недовольство различных слоев населения проводимой Центром политикой. Кроме того, зарождение сепаратизма часто может иметь место на фоне индустриализации страны и миграции населения, а также в труднодоступных или резко отличных по другим параметрам районах государства.

Необходимые для возникновения сепаратизма причины и условия становятся достаточными тогда, когда, совпав в определенный момент, они вызовут резкий рост самосознания народа (именно народа, а не отдельной этнической группы), что и приведет к осознанию им дальнейшей невозможности пребывания при данных условиях в данном государстве или к изменению формы пребывания в нем, т.е. к сепаратизму.

Рассматривая особенности проявления сепаратизма в некоторых странах, можно выделить две группы государств – развитые и развивающиеся.

Так, в развивающихся государствах сепаратистские движения могут преследовать цель (среди прочих) и захват власти в пределах всей страны; в таких государствах участниками сепаратистских движений являются низшие слои населения, в силу чего движения являются насильственными и нелегальными. Отметим, что весьма пестрый этнический состав населения развивающихся стран детерминирует важное значение этнического фактора в возникновении и развитии в них сепаратизма.

Напротив, в развитых странах с высоким экономическим положением и стабильной политической системой этническая проблематика является скорее тем ярким фоном, на котором совершенно отчетливо отражаются региональные диспропорции. Как правило, в странах с устоявшимися демократическими традициями основными участниками сепаратистских движений являются средние слои населения и региональные элиты. В данном случае основной целью сепаратистов чаще всего является не политическое отделение, а трансформация существующей политической системы таким образом, чтобы кардинально изменить баланс властных полномочий в сторону местных органов управления. Будучи легальными, такие движения могут выступать в блоке с другими политическими партиями парламентской оппозиции.

К настоящему времени имеется разнообразный, - как теоретический, разработанный конфликтологией, так и практический, основанный на конкретных политических ситуациях в различных странах мира – материал, с помощью которого можно успешно и прогнозировать, и конструировать механизмы выхода из политических тупиков, в том числе - решать проблему сепаратизма.

Таким образом, проблема сепаратизма, равно как и проблема обретения независимости, не решается с помощью насилия: любое насилие порождает ответное насилие, приводящее к многочисленным человеческим жертвам, упадку экономики, расколу общества и глубочайшему социально-политическому кризису в масштабах всего государства.

Формы территориальных организаций государства и сущность власти

Политическая история разных стран показывает:

- борьбу между принципом автономии исторически сложившихся немецких земель и тяготеющей к унитаризму имперской традицией в новой и новейшей истории Германии;
- торжество принципов федерализма на протяжении всей истории США с момента создания американского государства;
- гипертрофию связанного с централизацией государственно-бюрократического начала во Франции;
- слабость начал местной автономии в России в связи с постоянным расширением территории страны и необходимостью осуществления ускоренной модернизации и милитаризации при весьма неблагоприятном с точки зрения военной угрозы геополитическом положении.

Как отмечалось выше, сложность современной ситуации заключается в возникновении сепаратистских движений, стремлении этнических групп и национальных автономий к формированию собственной государственности.

С другой стороны, продолжается начатая в 50-70-х годах консолидация региональных экономических блоков в Европе (ЕС), Северной Америке (НАФТА), Южной Америке (Меркосур), Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТЭС).

Эти события позволяют говорить о двух противоположных тенденциях мира. С одной стороны это тенденция к глобализации, объединению мира, усилению его взаимной зависимости, с другой – тенденция к фрагментации (регионализации) мира, к более значимой роли регионов, региональных союзов, этнических групп, входящих в состав разных стран.

Эти и другие особенности развития международных отношений непосредственно затрагивают современное и будущее развитие России, ставят новые вопросы, которые требуют от политического руководства более четкого определения проблем и угроз безопасности ее национально-государственным интересам. К таким угрозам относится

угроза территориальной дезинтеграции отдельных частей России, вызванная неурегулированностью отношений между центром и субъектами Федерации.

Не существует прямой взаимосвязи между формой территориально-политического устройства и сущностью власти. Мы знаем немало примеров унитарных и централизованных, но одновременно демократических государств; в то же время известны случаи тоталитарных режимов в федеративных государствах. Тем не менее, если рассматривать случаи обширной по территории страны с многонациональным населением, представляется очевидным, что именно федерализм является наиболее реальным путем сочетания централизма и самоуправления в переходный период.

В общем виде формирование региона как субъекта и объекта политической жизни может идти как снизу вверх в виде гражданской активности населения в местном самоуправлении (как в постколониальной Индии), так и сверху вниз путем делегирования Центром части своих полномочий на нижестоящие уровни. С проблемами подобного рода столкнулась в настоящее время Российская Федерация.

В основе государственного устройства России должен находиться принцип федерализма. Вместе с тем существует несовпадение взглядов относительно оценки заключения двусторонних договоров между федеральной властью и субъектами Федерации. С одной стороны, это приводит к тому, что выстраивается очередь из числа субъектов РФ в получении своих полномочий, прав и льгот, отличных от других субъектов, в первую очередь республик РФ, и как результат – превращение Российской Федерации из конституционной в договорную. С другой стороны, договоры о разграничении полномочий являются формой регулирования отношений федерального центра с субъектами Федерации, инструментом мирного разрешения конституционных кризисов.

Сохранение целостности РФ возможно только при проведении сбалансированной региональной политики, основанной на принципах федерализма. Соблюдение равновесия между децентрализацией и централизацией, рациональное перераспределение властных полномочий между Федерацией и ее субъектами, инициатива и контроль за осуществлением экономических и политических реформ на местах со стороны федеральных властей на правовой основе являются необходимыми условиями дальнейшего развития федеративных отношений в России.

Со вступлением России на путь демократических преобразований и отказом от коммунистической идеологии прошлых лет остро обозначилась национальная проблема. Многонациональный состав населения России обнажил проблему целостности государства, стал одной из основ межэтнических конфликтов. Возникшие тенденции привели к усилению регионального сепаратизма, расширению межэтнических конфликтов, стремлению национальных элит к переделу территорий, к большей «суверенизации» – все они представляют собой угрозу территориальной целостности страны и российской государственности. В этих условиях российская политическая элита должна найти ответ на вопрос: как обеспечить стабильность политического развития и целостность многонационального государства? Основным механизмом, который способен регулировать и обеспечивать определенную самостоятельность территориальных этнических групп и национальных автономий в рамках единого государства, является принцип федерализма.

Федерализм понимается как особая форма территориальной организации государства или как способ государственного устройства. Под формой государственного устройства имеется в виду управленческая система, включающая принципы, на которых строится организация государственного управления регионами, устойчивые взаимоотношения между центральными и региональными органами власти.

Федеральный Центр в системе государственно-территориальных отношений выполняет следующие функции: реализации общенациональных целей и программ, интеграции регионов в единое общегосударственное пространство, создание общенациональных инфраструктур: экономической, правовой, информационной, идеологической, культурной и др.

В отличие от федерального уровня власти руководство субъектов Федерации «замкнуто» на решении более частных задач – организацию функционирования экономики и социальной сферы в конкретном регионе. Важнейшей функцией регионального уровня власти в системе государственно-территориальных отношений является «представительство» интересов регионов, их трансляция на федеральный уровень власти. В силу различий функций политические действия региональной администрации и федеральных органов власти часто не только не совпадают, но и противоречат друг другу.

Особенности федерализма как формы государственного устройства:

- наличие черт государственности у субъектов Федерации (что выражается в функционировании независимой – в пределах своей компетенции – государственной власти субъектов, собственной законодательной системы и т.д.);
- обеспечение взаимной независимости уровней государственной власти через четкое юридическое разграничение сфер компетенции федеральной и региональной власти;
- приоритет политических и правовых, а не административных, как в унитарных государствах, методов управления территориями.

Главная объективная предпосылка образования федерации – это неоднородность территориальной структуры общества (экономическая, социальная, культурная, религиозная, этническая, лингвистическая и т.д.), представляющая собой препятствие для сплочения нации и образования единого государства. Федерация необходима в том случае, если только через предоставление автономии, административной независимости составных частей государства возможно урегулировать несбалансированность интересов населения, проживающего в различных регионах, и тем самым обеспечить объединение их в единое государство. Процесс трансформации государственного устройства России был непоследователен.

Анализ конкретных шагов реформаторов показывает, что при проведении реформ Центр колебался между двумя противоположными «концепциями» государственного устройства. Первая концепция устройства федерации («договорная») декларировала цели максимальной реализации социально-экономических и политических возможностей регионов. Вторая («уравнительная») – была ориентирована на укрепление Федерации через уравнение прав субъектов. Выбор между концепциями означал выбор стратегии реформы и определял будущий тип государственного устройства.

Реально реформистский курс не основывался на какой-либо одной определенной концепции, а колебался между ними. Так, несмотря на официально провозглашаемые цели выравнивания политического статуса и экономического потенциала субъектов Федерации, федеральной властью широко применялась практика предоставления льгот отдельным субъектам через двусторонние договоры, которые предусматривали для них значительные налоговые и бюджетные преференции. Эта политика не только не способствовала выравниванию экономического потенциала регионов, но и вела к углублению разрыва между ними. Развернувшаяся с 1994 г. практика заключения двусторонних договоров также закрепляла правовое неравенство субъектов Федерации.

Осуществлявшая реформу федеральная власть не имела разработанных программ действий по проведению децентрализации, перераспределению управленческих полномочий и экономических ресурсов между федеральным Центром и регионами, оставалась неопределенной ее позиция по проблеме соотношения прав субъектов в Федерации, возможности двустороннего договорного регулирования взаимоотношений с регионами. Концептуальная неопределенность стала одной из основных причин противоречивости федерального курса реформ.

Другой причиной непоследовательности реформистского курса Центра была его неспособность успешно противостоять разнонаправленным требованиям различных групп субъектов Федерации, стоявших как за той, так и за другой концепцией, невозможность – в условиях сокращения собственных властных ресурсов и роста влияния региональной власти – проводить независимую реформистскую политику.

Формирующаяся в результате такой непоследовательной политики управленческая система характеризовалась высокой степенью самостоятельности и влияния региональной власти; концентрацией управленческих полномочий и функций в руках региональной элиты, отстранением Центра от непосредственного управления и контроля над процессами, идущими в регионах – при одновременном закреплении зависимости (политической, экономической, административной) региональной власти от федерального Центра, ее «неформальной» подконтрольности Центру.

Можно сделать вывод о том, что такая государственно-территориальная организация не носила федеративного характера, поскольку нарушала принципы независимости органов государственной власти федерального и регионального уровней. Она являлась наиболее адекватным оформлением системы клиентально-патронажных отношений – системы, функционирующей на основе взаимного «обмена» ресурсами между федеральной и региональной властью и предполагающей их взаимозависимость.

Как свидетельство «нефедеративной» ориентации региональной политики Центра рассматривается фактический его отказ от планов создания независимой от региональной власти федеральной властной вертикали управления – вертикали, функционирование которой необходимо для реализации системы разграничения полномочий, осуществления федеральной власти своих функций внутри регионов. Целью Центра при введении института представителей Президента РФ было скорее формирование органа контроля над региональной властью, а не реализация принципа разграничения властей.

Еще одним показателем субъектно-правового статуса региона является бюджет, как финансовое выражение автономности. В этом аспекте важно проанализировать систему межбюджетных отношений между федеральным и региональным уровнем власти. В ходе проводимой центром реформы складывался межбюджетный механизм, определяющими чертами которого являлись:

- 1) Концентрация финансовых ресурсов на уровне субъектов Федерации, которые в свою очередь жестко контролировали нижестоящие органы власти.
- 2) Финансовая несамостоятельность субъектов Федерации, зависимость бюджетов субъектов Федерации от перечислений финансовых средств с федерального уровня.
- 3) «Внебюджетное финансирование», бесконтрольность и неправовые механизмы распределения финансовых ресурсов.

Эта система была несовместима с бюджетно-налоговой системой федеративного государства прежде всего из-за «неформального», неправового характера регулирования финансовых потоков, из-за происходящего непомерного увеличения объема перераспределительных функций федеральных органов власти, закрепляющих финансовую зависимость регионов от Центра. Такой механизм межбюджетного взаимодействия двух уровней власти соответствовал типу государственного устройства, для которого было характерно сосредоточение властных полномочий и экономических ресурсов на уровне субъектов Федерации и высокая степень зависимости (политической, экономической) региональной власти от федерального Центра.

Небезынтересно отметить политические особенности формирования региональных управленческих режимов. Их основные характеристики следующие.

Во-первых, высокая степень независимости регионального руководства от федерального управленческого вмешательства, несоблюдение принципа разделения властей «по вертикали» – между федеральными и региональными органами власти. Центр оказался отстраненным от контроля за внутрирегиональными экономическими, политическими, социальными процессами, федеральная вертикаль управления бездействовала.

Во-вторых, концентрация полномочий политического управления в руках единого властного центра внутри региона, подконтрольность всех экономических и политических субъектов региональной исполнительной власти региона – т.е. нарушение принципа

разделения властей на «горизонтальном» уровне внутри субъектов Федерации. Управленческие полномочия, позволяющие регулировать все процессы в экономической, социальной и политической сферах концентрировались в руках администрации области (края), глав (президентских структур) республик. Иные центры власти в большинстве субъектов Федерации отсутствовали, не было и значимых «очагов» формирования альтернативных источников власти, оппозиции правящей группировке региона (ни у представительных институтов, ни у судебной ветви власти в регионе, ни тем более у органов местного самоуправления не было достаточных полномочий и влияния для выполнения роли «противовеса» по отношению к власти исполнительной).

Наряду с сосредоточением в руках руководства субъектов Федерации функций экономического регулирования, упрочению влияния регионального руководства способствовало и укрепление общественной поддержки правящей группе региона. Идеологическая практика регионального руководства делает акцент на «общности» внутрирегиональных интересов, направлена на сглаживание противоречий во внутрирегиональной среде. Ее результатом является сплочение региональной общности, тенденция преобладания «территориально-локальных» ценностей над общероссийским самосознанием, усиление поддержки политики регионального руководства, укрепление доверия к нему со стороны населения.

Региональные элиты, «замкнутые» на решении конкретных задач, не были ориентированы на формирование федеративных отношений. Цели их деятельности заключались прежде всего в обеспечении оптимальных условия для функционирования важнейших подсистем региона – экономической и социальной сфер, общественно-политических, культурных и иных структур региона. Политическая линия регионального руководства носила «практический» характер и не ставила целью глобальное, направленное преобразование формы государственного устройства, в силу чего могла не совпадать и даже противоречить целям федеративного строительства.

Усиление региональной элиты нашло свое выражение в росте ее возможностей воздействовать на формирование политического курса федеральной власти. Как свидетельство возрастающего влияния региональной правящей элиты рассматривается формирование институциональной системы выражения региональных интересов, центральное место в которой занимает верхняя палата парламента – Совет Федерации.

Тем не менее, институциональная система представительства региональных интересов является менее значимой, по сравнению с системой «теневого» лоббизма. Лоббистская система взаимоотношений в наибольшей степени отвечала потребностям «переходного» периода, когда высокая конфликтность в отношениях двух уровней власти требовала максимально эффективных методов согласования противоречий, позволяющих снизить напряженность во взаимоотношениях двух уровней государственной власти. Однако «теновый лоббизм» был несовместим с федеративной государственностью и «вытеснял» из практики правовые и «открытые» формы регулирования взаимоотношений, объективно препятствовал развитию последней.

Несмотря на ряд общих требований, выдвигаемых руководством субъектов Федерации к Центру, возможности достижения единства в среде региональной элиты рассматриваются как незначительные – в силу несовпадения и даже противоречивости позиций руководства различных субъектов Федерации (что объяснялось, прежде всего, неодинаковыми социально-экономическими потребностями регионов), а также из-за особого характера отношений каждого из регионов с центром.

Лоббистская система регулирования взаимоотношений ставила в привилегированное положение субъекты Федерации, обладающие наиболее мощными возможностями воздействия на Центр и оставляла в «проигрыше» регионы, не имеющие достаточных ресурсов влияния. Вместе с тем нельзя не видеть важных различий двух типов взаимодействия федеральной власти и региональных правящих групп – «партнерского» и «клиентального».

Отношения первого типа – «взаимовыгодного сотрудничества» – развивались у Центра с регионами экономически сильными и устойчивыми в финансовом отношении. Это такие регионы, как Татарстан, Башкортостан, Якутия, г. Москва, Свердловская, Самарская, Нижегородская области.

В другую, более многочисленную, группу попадали субъекты Федерации в гораздо большей степени «зависимые» от Центра – с менее значительными ресурсами влияния и давления на федеральную власть. Это, прежде всего, экономически и финансово неблагополучные регионы (регионы с низким налоговым потенциалом; депрессивные аграрные и промышленные регионы).

Таким образом, деятельность основных субъектов реформирования государственно-территориальной системы – органов власти регионального и федерального уровней – кардинально меняет форму государственного устройства, но не придает ей федеративного качества. В России в настоящее время нет политической системы, способной и стремящейся к построению государства, отвечающего общепризнанным принципам и нормам федерализма. Государственная региональная политика не достигла заявленных целей – новое государственное устройство не приобрело к настоящему времени характеристик федеративной системы (прежде всего, взаимнезависимости уровней государственной власти). Достигнутое переходное состояние можно определить как постунитарный политический режим, характеризующийся патронажно-клиентальными отношениями двух уровней государственной власти. Оптимальной стратегией формирования федерализма может быть укрепление правового порядка во взаимоотношениях двух уровней государственной власти, выработка и жесткое соблюдение системы разграничения полномочий, укрепление вертикали власти, действующей в регионах в пределах федеральной компетенции, и политика деконцентрации власти, сосредоточенной в руках руководства субъектов Федерации.

В заключении отметим, что регион определяется как часть территории государства, имеющая законодательно определенные границы, собственные органы государственного и местного управления и находящаяся в определенных юридических отношениях с центральными органами государственного управления. Именно на уровне регионов должна формироваться региональная власть, являющаяся выразителем интересов местного населения, выступающего в качестве самостоятельного субъекта политики и права.

Заключение

Региональная власть играет определяющую роль как важнейший агент в системе отношений «государство – общество» на периферии. В современных российских условиях она вносит значительный вклад в сохранение и укрепление региональной идентичности нередко за счет демонстративного противостояния местных интересов и специфики общенациональным. Тем самым она способствует выражению чувств недовольства и протеста против политики центрального руководства, а также отстаиванию этнических и культурно-территориальных особенностей.