

4. *Гаджиев К. С.* Гражданское общество и правовое государство / К. С. Гаджиев // Международная экономика и международные отношения. – 1991. – № 9.
5. *Григорьева Н. А.* Гражданское образование в России: государственная политика и социальные инициативы / Н. А. Григорьева, И. Л. Яцуква. – М. : АПКИППРО, 2008. – 140 с.
6. *Карабущенко П. Л.* Политическое образование для становления элит / П. Л. Карабущенко // Полис. – 2000. – № 4.
7. *Карамзин Н. М.* Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском общении / *Н. М. Карамзин.* – М. : Наука, 1991.
8. *Коэн Д.* Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Д. Коэн, Э. Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберг. – М., 2003.
9. *Краткий политический словарь* / В. П. Абареков, А. Г. Аверкин, Ю.А. Агешин и др. ; сост. и общ. ред. Л. А. Ониква, Н. В. Шишлина. – М. : Политиздат, 1988.
10. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения. – Т. 3. – М., 1988.
11. *Оськина О. И.* Сущность и перспективы политического образования в современном российском политическом процессе : дис. ... канд. полит. наук / О. И. Оськина. – Волгоград, 2005.
12. *Педагогический энциклопедический словарь* / гл. ред. Б. М. Бим-Бад. – М. : Большая Российская энциклопедия, 2002. – 528 с.
13. *Поланьи К.* Аристотель открывает экономику / К. Поланьи // Истоки: Экономика в контексте истории и культуры. – М., 2004.
14. *Политическая энциклопедия* : в 2 т. / Нац. общ.-науч. фонд ; рук. проекта Г. Ю. Семигин ; пред. науч.-ред. совета Г. Ю. Семигин. – М. : Мысль, 1999.
15. *Политология* : учебник / Е. В. Волосенкова, Н. В. Гришпин, П. Л. Карабущенко и др. ; под науч. ред. П. Л. Карабущенко, Р. Х. Усманова. – Астрахань : Изд. дом «Астраханский университет», 2009. – 516 с.
16. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре / Ж.-Ж. Руссо. – М., 1998.
17. *Сагомоян А. А.* Историческое образование как фактор формирования гражданина // Россия. Политические вызовы XXI века. – М., 2002.
18. *Симоненко П. П.* Развитие региональной системы гражданского становления школьников : дис. ... канд. пед. наук / П.П. Симоненко. – М., 2006.
19. *Чичерин Б. Н.* Собственность и государство / Б. Н. Чичерин. – М., 1882.
20. *Элитное образование: мировой опыт и модель МГИМО* / под ред. проф. Г. К Ашина и С. А. Кравченко. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2002.
21. *Crick B.* Political Education and Political Literacy / B. Crick, A. Porter. – L., 1968.
22. *Meyer T.* Wie entbehrlich ist Politische Bildung? / T. Meyer // Friedrich-Ebert-Stiftung-Info. – 1994. – № 1.

## ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Е.В. Кудряшова**  
(Россия, Астрахань)

**Аннотация.** *Посвящена рассмотрению развития отношений «Центр – регионы», начиная с 1991 г. Приводятся характеристики каждого периода. Рассматривается степень самостоятельности региональной власти, которая заложена в самом принципе федеративного объединения российского государства.*

**Annotation.** *The article is dedicated to consideration of the development of the relations “centre – regions” from 1991. Peculiarities of each period are given. The author considers the degree of independence of regional authorities, which lies in the very principle of the federative association of Russia.*

**Ключевые слова:** *центр, регион, федерация, централизация, суверенитет.*

**Key words:** *centre, region, federation, centralization, sovereignty.*

Федерализм – один из выработанных принципов взаимоотношений центральной власти и власти, осуществляемой на отдельных территориях государства. Этот принцип предусматривает, что в государстве, наряду с общими интересами, признаются и гарантируются интересы субъектов Федерации. Федерализм становится отличительной чертой современной мировой практики. Это не только форма государственного

устройства, принцип взаимоотношений Центра и регионов, а прежде всего, особое мировоззрение, основой которого является умение видеть огромный потенциал саморазвития государства в разнообразии и самостоятельности его регионов. По мнению доктора политических наук М.В. Столярова, «федералистское мировоззрение проявляется в готовности сторон идти на диалог, на поиск взаимоприемлемых решений, на разделение ответственности» [12, с. 1]. Поэтому федерализм является основой общественно-политической стабильности. Федерализм помогает найти равновесие во взаимоотношениях властей разного уровня, гармонично сочетать независимость и взаимопомощь. Он предполагает существование эффективной исполнительной дисциплины по предметам ведения федерального Центра. Вместе с тем федерализм немыслим без широкой самостоятельности и ответственности субъектов РФ в реализации их прав и полномочий. Развитие отношений «Центр – регионы», начиная с 1991 г., прошло через несколько этапов, которые условно можно разделить на три.

Первый этап – с 1990 по 1993 г. – характеризовался регионализацией российской экономики, суверенизацией субъектов РФ, повышением роли местных органов государственной власти в управлении подведомственной территорией. Баланс сил в отношении «Центр – регионы» постепенно сдвигался в пользу регионов [17, с. 566]. Яркой характеристикой данного периода явился «парад суверенитетов» – провозглашение независимости союзными и автономными республиками, в ходе которого все союзные и многие автономные республики приняли декларации о суверенитете. Идейным отцом «парада суверенитетов» был Б.Н. Ельцин, который 6 августа 1990 г. сделал в Казани заявление: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» [1, с. 2]. Этот призыв адресовался руководителям всех бывших автономных областей и республик в составе РСФСР и воспринимался ими как руководство к действию.

В 1990 г. подписанием Декларации о суверенитете РСФСР было положено начало самопровозглашению автономных республик. В самостоятельные административно-территориальные единицы выделились почти все бывшие автономные области. Например, Тыва закрепила за собой право объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира; Башкортостан, Якутия, Тыва приняли республиканские законы о воинской службе; Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия утвердили порядок введения чрезвычайного положения на своей территории; Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Свердловская и Новгородская области и др. взяли на себя регулирование вопросов внешней политики и международных договоров [6, с. 24]. Кроме этого, в конституциях ряда национальных республик было записано право выхода из состава РФ, верховенство республиканских конституций над Конституцией РФ.

Естественно, что парад суверенитетов не затронул те области, в которых традиционно проживал русский народ (в некоторых составляя 100 % населения). Таким субъектам РФ было отказано во всем: они могли быть только областями, никаких национальных интересов, никакого суверенитета. Края, области и крупнейшие города, исходя из своего экономического потенциала, численности населения и размеров территории, требовали расширить их права (особенно в сфере хозяйствования), по крайней мере, уравнивать с правами республик. Многие области стали обсуждать вопрос о провозглашении себя республиками. Стремление к изменению статуса и большей самостоятельности проявляли также автономные области и округа.

Все шесть типов субъектов Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа – выстроили собственную модель взаимоотношений с Центром и закрепили ее двусторонними договорами, стремясь зафиксировать как можно большую передачу полномочий. В результате разноразнообразие РФ возросло, позиции Центра ослабли, отчетливо проявились дезинтеграционные тенденции в правовом, экономическом, информационном пространстве страны. В этой ситуации Центр начинает создавать новые инструменты политического контроля за регионами, действуя в рамках достаточно узкого «коридора возможностей» [17, с. 567]. В стране создается институт губернатора, назначаемого президентом.

В 1991 г. состоялись первые выборы глав субъектов Федерации. В апреле 1991 г. по решению Президиума Верховного Совета РСФСР должность мэра вводится в Москве, а в мае – в Ленинграде. Первые выборы мэров состоялись 12 июня 1991 г. одновременно с выборами первого Президента России. Республики (прежде всего, те из них, кто, подобно Татарстану, Якутии (Саха) или некоторым другим, обладал значительными ресурсами), провозгласившие в 1990 г. свой государственный суверенитет, к 1991 г. начали внедрение института президентства, который рассматривался как атрибут настоящей государственности. Союзные и российские федеральные органы, заинтересованные в поддержке влиятельных республиканских лидеров при подписании Союзного договора, соглашались на самостоятельное решение республиками вопросов организации органов власти. 12 июня 1991 г. состоялись выборы президента Татарстана (на безальтернативной основе), до конца 1991 г. были избраны президенты Якутии (Саха), Мордовии (институт президентства там был упразднен в апреле 1993 г.), Марий Эл.

Однако введение института избранных глав регионов иногда влекло за собой и очевидно антидемократические эффекты. Так, в апреле 1993 г. избранный населением президент Калмыкии К. Илюмжинов добился самороспуска Верховного Совета Калмыкии и заменил его Госсоветом из 25 отобранных им лично бывших депутатов Верховного Совета. Система органов власти региона претерпела превращение в режим полностью подчиненной ассамблеи в условиях президентской схемы разделения властей [10, с. 149]. Постановлением Съезда народных депутатов России от 1 ноября 1991 г. был установлен мораторий на выборы в краях и областях на всех уровнях до 1 декабря 1992 г., что публично было аргументировано, в первую очередь, соображениями сохранения управляемости в переходный период. Прежде всего, процессы федерализации и демократизации на региональном уровне оказались искусственно приторможены. В то время как исполнительная власть претерпела значительную реструктуризацию (переход от коллегиальных исполкомов к единоначалию), региональные Советы по своим функциям и персональному составу сохранились без изменений. Такая кадровая политика позволила Б.Н. Ельцину привлечь на свою сторону влиятельные группы региональной элиты и сохранить определенную преемственность, а следовательно, стабильность на региональном уровне [17, с. 567]. В этот момент было положено начало новым отношениям между Центром и регионами, в которых основную роль играют отношения между президентом и губернаторами.

Еще одним новым властным институтом становятся полномочные представители президента. Полпреды входят в структуру администрации президента и полностью подчиняются федеральному Центру. К их основным задачам можно отнести следующее: контроль над политической ситуацией в регионе и за деятельностью губернаторов, а также информирование президентской администрации о происходящих процессах. Это решение дало возможность наблюдать некоторое выравнивание баланса отношений между Центром и регионами в пользу Центра. Важным решением становится принятие Федеративного договора (31 марта 1992 г.). С формальной точки зрения, подписание этого договора дало старт новой Российской Федерации. По сути, он поделил субъекты на три типа – республики, края и области, автономная область и автономные округа. Это и усугубило проблемы асимметрии на этом этапе.

Второй этап в отношениях «Центр – регионы» начинается с 1994 г. и заканчивается в 1999 г. Он характеризуется дальнейшим укреплением политической и экономической власти региональных элит, расцветом сепаратизма и возникновением реальной угрозы территориальной целостности российского государства. В декабре 1993 г. на референдуме была принята новая Конституция РФ, которая обозначила основные параметры отношений «Центр – регионы», вернее было бы сказать – отношений «Центр – республики». С одной стороны, Конституция РФ установила принцип равенства субъектов Федерации, с другой – республики автономно развивали собственные властные институты и пользовались тем, что Центр мало вмешивался в их внутренние дела. Таким образом, в обмен на политическую лояльность и отказ от сепаратизма республики получили возможность в индивидуальном порядке разграничить свои полномочия с Центром.

Важным моментом стали президентские выборы 1996 г., которые показали полную консолидацию региональных лидеров вокруг Б.Н. Ельцина, поскольку они были полностью согласны с его моделью федеративных отношений. Принципиальное значение имеют институциональные сдвиги, которые происходят параллельно на федеральном и региональном уровнях. В обоих случаях идет усиление исполнительной власти при симметричном ослаблении законодательной власти и, что принципиально важно, институтов парламентского контроля над исполнительной властью [17, с. 569]. В 1996 г. были проведены выборы губернаторов, регионы в лице губернаторов получили значительную независимость от Центра. Таким образом, в регионах появляется исполнительная власть с единоличным лидером во главе.

В 1997–1998 гг. Центр делает первую крупную попытку укрепления федерального представительства непосредственно в регионах – с помощью института полномочных представителей Президента РФ в регионах и создания коллегий при его представителях. Как подчеркивает М.А. Краснов, появление Указа о региональных коллегиях было реакцией на изменение реального статуса полномочных представителей Президента РФ в регионах, которые постепенно в большинстве своем превратились в малозначимые фигуры при губернаторах, информировавшие центр, да и то не всегда объективно, о деятельности региональных администраций. Многие территориальные органы федеральной исполнительной власти фактически оказались под контролем властей субъектов РФ [3, с. 21].

На основании положения, утвержденного Указом, в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти создавались региональные коллегии этих органов, куда по должности входили полномочный представитель региона, а также руководители территориальных органов, действующих на территории региона и ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних и иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий [15, с. 53]. Коллегии были призваны содействовать реализации Президентом России своих конституционных полномочий по осуществлению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ в регионах, по согласованному выполнению территориальными органами стоящих перед ними задач, по совершенствованию взаимодействия территориальных органов государственной власти субъектов РФ, по исключению дублирования в их работе. Важно отметить, что на этом этапе актуальным становится вопрос о наличии у Центра возможности для отстранения от должности всенародно избранных руководителей. В первую очередь, речь идет об увольнении губернаторов, однако реальных правовых возможностей для этого Центр на этом этапе не имеет [17, с. 577].

На втором этапе в России сложились все условия для развития сепаратизма: многонациональность государства, экономическое неблагополучие, неравенство регионов в отношениях с Центром, несовершенство политико-административного деления РФ, географическая удаленность регионов [8, с. 19]. Импульсом дезинтеграции стал кризис государственности, укрепление местных элит. В итоге к началу 1999 г. Россия вступила в кризисный период развития сложившейся конституционно-договорной федерации. Принципиально новая ситуация в отношениях «Центр – регион» возникает в 2000 г. после смены российского президента и прихода к власти В. Путина.

Это третий этап, который начался с 2000 г. и продолжается по настоящее время. Он характеризуется усилением Центра, укреплением руководства федеральных ведомств в субъектах РФ, сменой ряда представителей Президента РФ в регионах, выводом федеральных служащих из-под контроля региональных властей, ужесточением контроля над целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ, принятием федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов».

Уже первые шаги президента В. Путина были направлены на собирание российского государства, страны. В решении этой задачи шли по пути уточнения и конкретизации норм Конституции РФ, совершенствования федерального законодательства,

регулирующего федеративные отношения, а также осуществления мер, направленных на восстановление и укрепление вертикали исполнительной власти. В. Путиным была поставлена задача выработать концепцию разграничения компетенции между уровнями власти. Первоначально ее поручили рабочей группе Госсовета во главе с Минтимером Шаймиевым. То, что получилось в итоге, превзошло ожидания. Как заявлял сам М. Шаймиев, «красной нитью через концепцию проходит принцип subsidiarности: нет смысла передавать наверх те вопросы, которые могут быть эффективно решены внизу» [2, с. 1]. Предлагалось всячески усилить регионы за счет раздела конституционной сферы совместного ведения, повышения роли внутрифедеральных договоров и т.д. Подобные предложения настолько расходились с заявленным курсом, что доклад М. Шаймиева был снят с повестки заседания Госсовета 21 февраля 2001 г., а о подготовленном его группой проекте постарались забыть [18, с. 1].

21 июня 2001 г. Указом В. Путина была образована Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления [21, с. 1] под председательством Дмитрия Козака (Комиссия Д. Козака).

Комиссии было поручено разработать адекватную концепцию разграничения компетенции (в течение года), воплотить ее в законопроекты и попутно подготовить ряд других реформ. К лету 2002 г. концепция была готова, а еще через год Госдума приняла пакет поправок к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Поэтому 2003 г. следует считать годом старта первой большой федеративной реформы («реформы Д. Козака»), хотя ключевые положения Закона вступили в силу только с 1 января 2005 г. Одновременно с нею была начата большая муниципальная реформа. Эти реформы основаны на единых принципах и подходах, и их можно рассматривать как две составные части одной реформы. Кроме того, предполагалось внесение поправок к Бюджетному и Налоговому кодексам (без них не могли вступить в силу ключевые положения Закона 2003 г.), а также к десяткам других законов.

В результате наряду с увеличением контроля и в связи с ростом финансовой централизации возросла зависимость регионов от федерального Центра. Это само по себе сократило политическое пространство для маневров региональных властей.

В президентском Послании 2001 г. В. Путин потребовал навести порядок в отношениях между федеральными и региональными властями: «Первая задача... это разграничение федеральными законами, хочу это особо подчеркнуть, именно федеральными законами, предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и региональным уровнем управления. Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где – субъектов Федерации, иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации» [11, с. 315]. В стране начал реализовываться комплекс мер, направленных на устранение территориально-политической асимметрии и создание единого формата отношений между Центром и регионами. Под угрозой санкций запускается процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. В результате этих действий республики в значительной степени становятся идентичны другим субъектам Федерации по своим политическим возможностям и ресурсам (сохраняются особые индивидуальные ситуации с двумя республиками – Чечней и Татарстаном) [17, с. 578].

Значительно усиливаются институты федерального контроля и вмешательства. Одним из важных решений в этом направлении становится реформа института полномочных представителей президента во взаимосвязи с созданием федеральных округов. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [22, с. 1] институт полномочного представителя Президента РФ в регионах был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Федеральные округа – это промежуточный управленческий уровень, созданный специально для размещения федеральных структур, обеспечивающих контроль над региональными властными структурами и территориальными органами федеральной исполнительной власти. В момент их учреждения в 2000 г. было создано 7 федеральных округов: Центральный (г. Москва), Северо-Западный (г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный президентским указом от 21 июня 2000 г. № 1149 в Южный (г. Ростов-на-Дону), Приволжский (г. Нижний Новгород), Уральский (г. Екатеринбург), Сибирский (г. Новосибирск), Дальневосточный (г. Хабаровск) [9, с. 94]. Первым изменением их количества (увеличением до восьми) и состава стало выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного на основании Указа Президента Д. Медведева 19 января 2010 г. [19, с. 1].

Федеральные округа не обладают никакими признаками субъекта РФ, их принципы образования совсем иные. Они созданы главой государства для обеспечения исполнения своих конституционных полномочий в пределах территорий, где действуют должностные лица администрации Президента РФ и функционируют ее структурные подразделения. По своему правовому положению федеральные округа схожи с такими единицами «абстрактного» деления России, как округа военные или пограничные: в них отсутствуют так называемые органы исполнительной власти общей компетенции и органы представительной власти. Вместо этого в пределах соответствующих округов действуют специальные органы исполнительной власти [13, с. 4]. Правовой статус президентского представителя определяет «Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», которое было утверждено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 49 и подвергалось незначительной корректировке указами 2000–2005 гг.

По своему положению в системе исполнительной власти РФ полномочный представитель как раз и представляет одну из семи точек опоры вертикали власти в регионах. Это обеспечивается тем, что он «непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему» (п. 2, раздел I) [4, с. 1], а срок полномочий связан с решением президента, но не может превышать срока полномочий своего патрона. За руководителем администрации Президента РФ закрепляется определение порядка «взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации». При этом представитель Президента, естественно, связан лишь федеральным законодательством и «в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента Российской Федерации» [15, с. 58].

Пожалуй, главной задачей полномочного представителя является осуществление функций, которые вызывают наибольшее раздражение некоторых элит – это сбор и обобщение информации о реальном положении дел в регионе. Именно здесь они становятся неоценимым источником сведений, необходимых для принятия решений на общенациональном уровне. Особенно возросло значение полномочного представителя в условиях реформирования системы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В сентябре 2004 г. Президент РФ провозгласил новый порядок избрания глав субъектов Федерации. В. Путин признал, что, пока главы избираются на прямых выборах, о полноценной вертикали исполнительной власти не может быть и речи. Между тем Конституция РФ не дает конкретных указаний, как избирать глав и избирать ли их вообще, зато прямо требует вертикали. Поводом к этой принципиальной реформе стали события в Беслане, была провозглашена необходимость укрепления государственности страны. До бесланской трагедии В. Путин неоднократно высказывался против отмены прямых выборов губернаторов и перехода к назначениям. Так, еще 24 июня 2004 г. на пресс-конференции для российских и иностранных журналистов он заявил: «Губернаторы должны быть избираемыми». И далее: «Нельзя уже лишить граждан страны возможности избирать руководителя региона. Далее – отби-

рать уже нельзя. Это будет вредно. Ну и по уму-то это правильно» [5, с. 1]. Планировалось идти по пути усиления ответственности региональных властей перед федеральными. Известно, что весной-летом 2004 г. в администрации Президента РФ был подготовлен законопроект, предусматривавший упрощение порядка отрешения глав. Его предполагалось вносить осенью.

В 2001–2004 гг. по результатам централизаторских мероприятий степень контролируемости региональных политических процессов и управляемости ими со стороны Центра значительно выросла. Однако вероятность побед на выборах оппозиционных или несистемных деятелей оставалась довольно значительной. Проблемы старались заранее выявлять и снимать правовыми или политическими инструментами. Но, во-первых, их применение провоцировало публичную критику. Во-вторых, они порой оказывались неэффективными или же ими не удавалось воспользоваться в полной мере из-за того, что федеральные акторы, включая высших чиновников, часто поддерживали конкурентов «официальных» кандидатов.

На Кремль повлияло и активное сопротивление ряда регионалов реформам системы социальных льгот и недропользования, оформленным знаменитым Законом № 122 (о монетизации льгот). Первая наложила на регионы дополнительные социальные расходы, вторая изъяла из их ведения все значимые вопросы недропользования. Главы позволяли себе резкие критические выступления, некоторые даже пытались апеллировать к общественному мнению.

Наибольший резонанс вызвал демарш дальневосточных руководителей. 14 июля 2004 г., накануне принятия Закона № 122 во втором чтении, на заседании совета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Дальний Восток и Забайкалье» было принято решение обратиться к Президенту РФ, Председателю Правительства, председателям Совета Федерации и Госдумы с предложением существенно скорректировать реформы. В обращениях говорилось, что Закон «фактически изменяет государственное устройство России, отменяет федеративные принципы ее построения и заявленный в Конституции статус социального государства». Свои подписи поставили десять глав и 11 спикеров [18, с. 3].

Центру не понравилась излишняя самостоятельность регионов. Отсюда главная цель реформы – усилить вертикальную управляемость регионов. Новый закон радикально расширил полномочия Президента РФ по досрочному отрешению глав. Одним только указом – без всяких предварительных предупреждений и судов – глава может быть отрешен в связи с утратой доверия Президента и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Буквально это означает, что любого главу, хоть избранного, хоть назначенного, можно сместить в любое время, ведь в оценке исполнения главой своих обязанностей, в отношении к нему в плане доверия или недоверия Президент РФ никем и ничем не связан. 27 декабря 2004 г. В. Путин Указом утвердил Положение № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», которым было определено, что «кандидатуры на должность высшего должностного лица... субъекта Российской Федерации... представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации», а предложения по ним – «полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе» [20, с. 2].

Полпред должен не позднее чем за 90 дней до истечения срока полномочий действующего главы (в случае досрочного прекращения его полномочий – в течение 10 дней) внести руководителю администрации Президента РФ (РАП) предложения по не менее чем двум кандидатурам, предварительно обсужденным с общественными объединениями соответствующего региона. К предложениям прилагаются копии деклараций о доходах кандидатов, справки о результатах обсуждений с «общественниками» и т.п. На втором этапе РАП, изучив предложения и проведя необходимые консультации, представляет кандидатуры Президенту РФ [11, с. 173].

В итоге полномочные представители Президента РФ в федеральных округах после реформы 2004 г. превратились в сильных фигур в системе государственного управления, которые фактически стоят выше и имеют больше реальной власти, чем губернаторский корпус. Изменился порядок формирования Совета Федерации, при котором роль губернаторов в решении общенациональных проблем снизилась. Создание Государственного совета как совещательного органа пока не компенсировало потери статуса региональных лидеров. Губернаторы выведены из большой политики и должны по логике Центра сосредоточиться исключительно на решении экономических проблем своих регионов и поиске внутренних источников регионального дохода. Одновременно Президент РФ получил право снимать руководителей регионов, что должно вынудить их административно подчиняться структурам федерального Центра.

Конечно, Россия находится на этапе упорядочения и совершенствования федеративных отношений. Уже сейчас можно сказать, что существенное отличие нового подхода к федерализму в том, что он стал основой перестройки всего государственного механизма России, не ограничен сферой национальной политики, определяет отношения между Центром и субъектами РФ (ранее они именовались административно-территориальными единицами), сняв неудовлетворенность многих регионов своим статусом, явно ущемленным по сравнению с набравшими самостоятельность республиками.

Современный федерализм в России не противостоит идеям самоопределения народов и развития национальной государственности. Его достоинства: общий рынок, свободный переток капиталов, товаров и услуг, свобода передвижения людей, благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры. Невозможно не признать, что достигнутый ныне баланс взаимоотношений между Центром и субъектами РФ, особенно республиками, остается недостаточно устойчивым, подвержен риску колебания в зависимости от изменений экономических, политических и этнокультурных обстоятельств, внешних факторов, упущений в кадровой политике. Процесс укрепления вертикали исполнительной власти пока не завершен.

#### **Библиографический список**

1. *Известия*. – 1990. – 8 августа.
2. *Интервью* с Минтимером Шаймиевым: «Власть должна быть приспособлена к особенностям региона». – Режим доступа: <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/481>, свободный – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. *Краснов М. А.* О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах / М. А. Краснов // Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и реформирование системы государственного управления : мат-лы семинара НИИСС МГУ. – М., 2001.
4. *Положение* о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. – Режим доступа: [http://www.rg.ru/official/from\\_min/prezident/352.htm](http://www.rg.ru/official/from_min/prezident/352.htm), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. *Пресс-конференция* Президента Российской Федерации Владимира Путина 24 июня 2002 г. – Режим доступа: <http://www.fss.ru/docs/buh/HTM/ND10.3.htm>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. *Проблемы* и пути совершенствования государственного управления в Российской Федерации. – Екатеринбург : УрО РАН, 1999. – С. 24.
7. *Путин* объявил о перестройке государства после трагедии в Беслане. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/13sep2004/putin.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. *Региональный* сепаратизм как угроза целостности России // Регион-Эксперт. – 1999. – № 26. – С. 19.
9. *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – М., 2006. – С. 94.
10. *Сенатова О.* Региональный авторитаризм на стадии его становления. Куда идет Россия? / О. Сенатова // Социальная трансформация постсоветского пространства / под ред. Т. Заславской. – М., 1996. – С. 149.
11. *Скамницкий А. А.* Система государственного управления / А. А. Скамницкий. – М., 2006. – С. 315.



12. **Столяров М. В.** Институт парламентаризма и эволюция государственного устройства в России / М. В. Столяров // Казанский федералист. – 2005. – № 2–3. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/17>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
13. **Сыскова И.** Конституционно-правовые основы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах / И. Сыскова // Государственная служба. – 2004 – № 1. – Режим доступа: <http://www.rags.ru/akadem/all/27-2004/27-2004-102.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
14. **Трецилин В.** Вертикаль требует продолжения / В. Трецилин // Волга. – 2005. – 8 февраля. – С. 10.
15. **Тугаринов С. П.** Государственные органы регионального уровня / С. П. Тугаринов // Политология и социология. – 2002. – № 6. – С. 53.
16. **Туровский Р. Ф.** От вертикали власти к развалу России / Р. Ф. Туровский. – Режим доступа : <http://regionalistica.ru/library/articles/rft24>, свободный, – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
17. **Туровский Р. Ф.** Политическая регионалистика / Р. Ф. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – С. 577.
18. **Туровский Р. Ф.** Размышления о региональной стратегии России / Р. Ф. Туровский. – Режим доступа: [http://regionalistica.ru/library/articles/rft\\_frip](http://regionalistica.ru/library/articles/rft_frip), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
19. **Указ** Президента Российской Федерации «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» от 19 января 2010 г. № 82. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/01/21/ukaz-dok.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
20. **Указ** Президента Российской Федерации «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 27 декабря 2004 г. № 1603. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
21. **Указ** Президента РФ «О комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» от 21 июня 2001 г. № 741. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/official/doc/ukazi/741.shtml>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
22. **Указ** Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

**МИРОВОЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС  
И НЕОБХОДИМОСТЬ УСИЛЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ  
(ПРОБЛЕМА ГЛОБАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ)**

**А.А. Серапина  
(Россия, Астрахань)**

**Аннотация.** *В условиях мирового финансового кризиса усиливается борьба государств с коррупцией, которая грозит окончательно подорвать систему управления и разрушить позитивный политический имидж. Мировой финансовый кризис показал, что и у развитых западных стран имеются большие проблемы с коррупцией, что заставляет исследователей несколько пересмотреть прежние подходы в ее оценке.*

**Annotation.** *Under the conditions of the world's financial crisis the struggle of the states against corruption is strengthened which threatens to undermine definitively all the control system and to destroy positive political image. The world's financial crisis has shown, that even developed western countries have big problems with corruption that forces researchers to reconsider some former approaches in a corruption estimation.*

**Ключевые слова:** *коррупция, мировой финансовый кризис, глобализация, риски, ответственность.*

**Key words:** *corruption, the world's financial crisis, globalisation, risks, responsibility.*