

20. Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.
21. Социокультурный портрет региона / под ред. Н. И. Лапина, Л. А. Беляевой. – М. : Ин-т филос. РАН, 2006. – 328 с.
22. Туровский Р. Ф. Федеральные округа: Политико-географический подход в теории и на практике / Р. Ф. Туровский // Федерализм. – 2003. – № 1. – С. 317–350.
23. Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. – 2000. – 16 мая.
24. Шабаев Ю. П. Этносоциальные последствия объединения регионов (Из опыта формирования Пермского края) / Ю. П. Шабаев // Социс. – 2006. – № 3. – С. 64–71.
25. Шабаев Ю. П. Опыт национального строительства коми-пермяков: историко-социологический анализ / Ю. П. Шабаев, И. Л. Жеребцов, Г. И. Мальцев // Отечественная история. – 2005. – № 1. – С. 82–84.
26. Hyde M. Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia / M. Hyde // Europe-Studies. – Glasgow, 2001. – Vol. 53. – № 5. – P. 719–743.

## КОНФИГУРАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Э.А. Зелетдинова  
(Россия, Астрахань)

Статья посвящена анализу процесса изменения конфигурации власти с 1990 г. по настоящее время в контексте трансформации федеративных отношений. Прослеживается, как изменение принципов построения Федерации влияет на вертикальную и горизонтальную структуру российской власти. Анализируются взаимосвязь между разделением власти на федеральном и на региональном уровнях, а также влияние трансформации власти на деятельность властной элиты и формирование институтов гражданского общества. Предложены дополнения в периодизацию процесса федерализации.

The paper is devoted to the process of changing the configuration of power from 1990 to the present time in the context of transformation of federal relations. Author traces as changing the principles of the Federation affect the vertical and horizontal component structure of the Russian power. Author analyzes the relationship between the power division at the federal and regional levels, and the impact on the activity of the transformative power of the power elite and the formation of civil society institutions. It is proposed amendments to the periodicity of the process of federalization.

*Ключевые слова:* федеративные отношения, трансформация власти, демократическое развитие, вертикаль власти, элиты, гражданское общество, периодизация федерализма.

*Key words:* Federal, the transformation of power, democratic development, the vertical of power, elites, civil society, periodization of federalism.

Процесс демократического развития в России за истекшее десятилетие, включивший в себя радикальное изменение прежней политической системы, привел к созданию новых политических структур и налаживанию их функционирования на основе демократических механизмов и процедур.

В теории демократической власти, самой по себе уже хорошо и детально разработанной, особый интерес в избранной теме представляют такие вопросы, которые имеют непосредственное отношение к деятельности органов власти и их взаимодействия: о реализации принципа разделения властей; о развитии гражданского общества и реализации принципа представительства; и, наконец, вопросы, связанные с проблемами федеративного устройства через осмысление идеи федерализма и демократии.

Конфигурация власти имеет не только горизонтальное измерение в виде сосуществующих независимых ветвей власти, но и вертикальное – в виде разделения властных полномочий между центральными и местными органами власти, имеющими не меньшее значение в реализации института представительства интересов различных категорий граждан, живущих в различных частях государства.

Децентрализация власти расширяет социальное поле представительства, с одной стороны, и приближает власть к ее источнику – с другой. Причем этот процесс ранее коснулся не только федеративных государств. В большинстве унитарных государств –

Италии, Франции, Англии и других – наметились тенденции к передаче местным органам власти всё более растущего круга властных прерогатив и функций [4, с. 27]. В идеале это даёт возможность оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни на местах, гибко и эффективно руководить социальными и политическими процессами. Но гораздо важнее другая (демократизирующая) роль этого механизма: приближая реальную власть к народу, он позволяет привлечь гораздо больше людей к управлению, развивать различные методы и способы политического участия. В этнически неоднородных обществах не менее остро встаёт вопрос о национальном суверенитете и разделении власти по вертикали, особенно в период становления государственности, формирования национальных общностей, нового политического строя.

Фундаментальная задача при построении институтов федеративного государства заключается в том, чтобы одновременно дать возможность субъектам Федерации защитить свою автономию и добровольно и в собственных интересах подчиниться принципу верховенства Федеральных законов с тем, чтобы выгоды от объединения могли быть реализованы как всеми вместе, так и каждым в отдельности [14, с. 12–13].

Начиная с 1990-х гг., федеративные отношения постоянно видоизменялись. Россия до сих пор проходит собственный исторический путь федерализма и строительства системы государственной власти всех уровней, каждый из этапов которого привлекает внимание и активно анализируется учеными разных специальностей: политологами, юристами, историками, социологами [3, 10, 11, 16].

Изучая историю нового российского федерализма, Н.М. Беленко и М.В. Столяров [2, с. 11–16] выделили в период с 1990 по 2005 гг. три этапа федеративного развития России, каждый из которых включает примерно пятилетний период активного государственного федеративного строительства в новых для России социально-экономических и политических условиях. Согласившись с их подходом, добавим, что каждый из этих этапов не только менял систему федеративного устройства, вносил серьезные изменения не только в общую вертикальную конфигурацию российской власти, но и качественно менял ее горизонтальные структуры.

1-й этап (1990–1995 гг.), названный *политико-трансформационным*, является переходным от советской государственности к демократическому федеративному правовому государству с республиканской формой правления. Несущими политико-правовыми конструкциями этого периода стали Федеративный договор (1992 г.) и принятая в декабре 1993 г. новая Конституция Российской Федерации [2, с. 12].

В этот период сохранение неравенства в распределении полномочий и предметов ведения Центра и регионов и различий между субъектами Российской Федерации все более усугубляло проблемы взаимодействия внутри Федерации и вело к суверенизации через огосударствление региональных органов власти. В России складывался своеобразный тип федерализма, который благоприятствовал накоплению ресурсов власти на уровне регионов [9, с. 72], и именно политические отношения между центральными и региональными органами власти и управления играли ключевую роль в системе российских федеративных отношений.

Процессы разрушения государственного механизма и стремления региональной власти к самостоятельности исторически совпали. Провозглашение демократического пути развития требовало изменения принципов формирования и деятельности органов власти не только в Центре, но и в регионах. Борьба между ветвями власти на федеральном уровне неизбежно отразилась и на структуре региональных властей: от роста роли региональной представительной-законодательной власти (по принятому 5 марта 1992 г. Закону «О краевом, областном Совете и областной, краевой администрации» [6, с. 2–3]), которая достигалась путем подотчетности Советам глав областных администраций и возможностью кадрового влияния, до резкого уменьшения роли представительных-законодательных органов власти (по мартовскому Указу Президента РФ (1993 г.) о введении особого порядка управления страной до преодоления конституционного кризиса).

Принятие Конституции РФ 1993 г. закрепило право субъектов Федерации на перераспределение власти и самостоятельное определение перспектив развития регио-

нов, полученное ими в обмен на политическую лояльность в октябре 1993 г. Это серьезно изменило положение и роль регионального уровня власти: выполнявшие ранее только функции хозяйственного управления по доверенности Центра, административно-хозяйственные органы в регионах стали выполнять теперь и функцию распоряжения региональными ресурсами.

Часть 3 статьи 5 Конституции РФ обуславливает необходимость формировать органы государственной власти субъектов РФ на тех же принципах, что и федеральные органы [7, с. 5]. В 1990-е гг. как отражение федеральной модели взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти сохранялись доминирующие позиции региональной исполнительной власти, закрепленные в Уставах регионов. По данным экспертов Института мировой экономики и международных отношений РАН, к моменту роспуска Президентом парламента российские регионы сосредоточили в своих руках около 60 % полномочий федеральной власти. Остальные 40 % делили между собой враждующие высшие ветви власти [13, с. 8]. К концу этого этапа, когда менялись принципы формирования властной системы, власть в регионах, например, в Астраханской области, имела довольно устойчивую конфигурацию. Она стала занимать центральное положение в региональной политической системе – целостной, упорядоченной совокупности государственных и негосударственных институтов, осуществляющих определенные политические функции на мезоуровне общественной структуры.

Затронули эти перемены и процесс формирования элит. До 1990 г. вопрос формирования региональных элит решался в Центре и определялся руководителями государства и отраслевых министерств. Ротация кадров в регионах не определялась внутренними характеристиками и процессами, а ее основополагающим фактором являлась номенклатурная система. Трансформация российского общества связана, в том числе, и с формированием в регионах собственно элиты, как особого руководящего слоя, пришедшего на смену номенклатуре. Поскольку степень влияния на ситуацию в стране стала напрямую зависеть от количества ресурсов элитных групп, властная элита регионов обретала новый политический вес. Сроки и мера распространения этого веса зависела во многом от специфики и характера развития регионов.

В ходе II-го этапа (1995–2000 гг.), который Н.М. Беленко и М.В. Столяров характеризуют как конституционно-договорное развитие федеративных отношений, имел место процесс углубления суверенизации республик-субъектов РФ и регионализации страны, обострилась политическая ситуация, вытекающая из федеративно-конфедеративного дуализма, продолжалась так называемая «суверенизация» отдельных республик-субъектов РФ, все более весомой становилась конфедеративная составляющая в политическом процессе [2, с. 13].

В период ослабления центральной власти, поставленные в условия самовыживания, регионы вынуждены были самостоятельно искать пути консолидации усилий всех своих политических, социальных и экономических структур для решения насущных, острых проблем области. Это привело к еще большей концентрации властных полномочий у региональной исполнительной власти, которая не только доминировала в отношениях между ветвями власти, но и активно влияла на процесс регионального элитообразования, являясь центром устремлений всех групп региональной элиты.

К середине 1990-х гг., например, в Астраханской области, региональная власть уже сформировалась в виде сплоченной социальной группы, выступающей как самостоятельная политическая величина. Ее формирование, хоть и оформлялась на демократической основе (под патронажем губернатора), но было не принудительным, а, скорее, вынужденным. К консолидации региональную власть вынудили кризисное состояние экономики, неустойчивость центральной власти, необходимость самостоятельно искать выход из экономических проблем региона и необходимость структурировать, упорядочить региональную общность в ситуации нестабильности и крайней слабости институтов гражданского общества. Консолидации астраханской элиты, ее компромиссной стратегии не помешали ни раскол российской политической элиты на радикалов и коммунистов в 1992–1993 гг., ни раскол ветвей власти в 1993 г., ни отсутствие консолидации элит в Центре.

Однако к концу второго этапа региональная политическая система не имела практически своей основы – массовой социальной базы. Микроуровень региональной политической системы оставался несформированным, что в значительной степени затрудняло институализацию гражданского общества и демократическое развитие региона. В таких условиях региональные органы власти продолжали «патронировать» деятельность общественных организаций. В связи с чем сохранялась серьезная опасность перехвата оппозирующей инициативы самими органами региональной власти, что ведет к утрате появляющимися институтами гражданского общества своей гражданской сущности. Но без поддержки власти они быстро дезорганизуются и прекращают свою деятельность.

Этатизм российского социоцентрического общества при недовольстве центральной властью заставлял народ искать опору не в общественных организациях и институтах гражданского общества, которые в России слабы, а в других властных структурах. И поскольку уровень доверия ко всем ветвям центральной власти в 90-е гг. постоянно падал, поиск опоры переносился на другой, региональный, уровень.

Лишенная одновременно и помощи Центральной власти и поддержки институтов гражданского общества, региональная власть начала испытывать перегрузки, являясь одновременно и инициатором политических перемен в обществе, и автором, и исполнителем стратегии и тактики этих инициатив, а демократический идеал в массовом сознании понимался лишь как способность регулярно избирать руководителей. Власть сама выполняла функции и структурирования политической жизни, и рекрутирования акторов регионального политического процесса, и их субординации. При отсутствии социального контроля и «оппозиционной инициативы» региональная власть в 90-е гг. сама определяла перспективы и характер регионального развития.

III-й этап (2000–2005 гг.), отмеченный проведением административной реформы, формированием властной вертикали, законодательным разграничением компетенции властей и обеспечением правовой базы российского федерализма, по мнению Н.М. Беленко и М.В. Столярова, можно назвать стабилизационным [2, с. 15].

Но эта стабилизация связана с нарастающим процессом централизации власти. Указанные авторы и сами признают, что с 2000 г. президентской властью реализовывался проект создания новых институциональных механизмов, направленных на усиление роли федерального Центра и повышение уровня контроля за деятельностью регионов. Среди них: создание структуры семи федеральных округов и института представителей Президента в федеральных округах; законодательная отмена суверенитета некоторых республик-субъектов (27 июня 2000 г. принято Постановление Конституционного суда РФ о приведении регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и Федеральным законодательством).

Политика Центра, связанная с упорядочением федеративных отношений, повлияла не только на укрепление вертикали власти, но и оказала серьезное влияние на деятельность региональных органов власти. Произошло изменение общих принципов организации вертикали власти, законодательное закрепление политических решений, изменение условий взаимоотношений различных уровней власти, наведение порядка в межбюджетных отношениях. Изменена степень влияния губернаторов на другие ветви региональной власти, региональные представительства федеральных органов власти (Прокуратуры, Минюста, Счетной палаты, МВД и др.).

Все эти нововведения должны были создавать условия для реализации совместных полномочий федеральными и субъектными органами власти; способствовать внутридоговорной практике взаимоотношений между федеральными, субъектными органами власти и органами местного самоуправления; согласованности деятельности различных органов власти.

Эти политические механизмы получили законодательное закрепление в Федеральном законе (№ 184-ФЗ) от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [15, с. 5005]. В Закон внесена дополнительная статья (3<sup>1</sup>) об ответственности органов власти субъектов РФ за принятие ими нормативных актов,

противоречащих Конституции РФ, Федеральным конституционным и Федеральным законам. Во все пункты об ответственности органов власти и должностных лиц внесены дополнения о праве Президента РФ вносить предупреждения (в форме Указа), а в случае отказа подчиниться решению суда – распускать законодательные (представительные) органы субъектов РФ и отрешать от должности высшие должностные лица субъектов РФ (ст. 9, п. 4, ст. 19, п. 1 (г), п. 6; ст. 29’).

Но успех реализации новых инициатив Центра упирался в исполнительскую дисциплину. Несмотря на многочисленность государственных органов (ФСНП, ФСБ, ФАПСИ), специально предназначенных для осуществления контрольных функций и полномочий, и определенные положительные изменения в организации взаимодействия контрольных органов на местах, которые произошли с введением института представителей Президента РФ в федеральных округах, уровень координации контрольной деятельности все еще недостаточен.

Но в то же время не подлежит сомнению, что в многонациональной и поликонфессиональной России, в которой сложились большие различия в интересах между различными регионами, где отсутствует общая, понятная всем и принимаемая всеми система ценностей, еще долго будут сильны дезинтеграционные тенденции [17, с. 8]. Как показывает опыт Астраханской области, основные рычаги структурирования социальных отношений в регионах в первой половине 2000-х гг. по-прежнему оставались у региональной власти. У нее же оказался сконцентрированным большой реформационный потенциал, поступательный момент которому придавал, в том числе, и процесс регионализации.

Последовавшее затем изменение порядка формирования Совета Федерации ФС РФ, назначение губернаторов, принятие общих принципов организации региональных органов власти, новые принципы партийного строительства, изменения в избирательной системе серьезным образом изменили конфигурацию власти в стране, принципы взаимодействия Центра и регионов, условия деятельности всех институтов и всех уровней власти в сторону укрепления вертикали власти.

Происходящие и после 2005 г. изменения четко вписываются в стратегию централизации власти. Они затрагивают практически все аспекты территориального устройства страны: вопросы разграничения полномочий между разными уровнями власти, вопросы формирования органов власти на соответствующих уровнях, вопросы распределения ресурсов.

Все российские реформы последнего десятилетия направлены на централизацию власти: появление органов, осуществляющих отношения между Центром и регионами (полномочные представители Президента, Совет Федерации, Государственный Совет); вовлечение всей региональной элиты в партию власти и влияние на реализацию федеральных задач через механизм партийной лояльности; процесс укрупнения регионов [8, с. 16–17].

Даже административная реформа, главная задача которой – налаживание механизма качественного оказания государственных услуг, включена в процесс централизации власти. Эксперты проекта этой реформы постулируют, что в компонентный состав российской административной реформы входят: изменения пропорций централизации и децентрализации этой власти, перемены в структуре органов исполнительной власти и в их иерархии на федеральном и региональном уровнях, перераспределение полномочий и ресурсов для их исполнения по территориальным уровням власти. Нетрудно видеть, что за каждым из них стоит либо перманентная реформа федеративных отношений, либо весь реформационный комплекс экономического «разгосударствления» [1, с. 5–6].

Успех и этой реформы во многом зависит от ее реализации в регионах, поскольку «мероприятия административной реформы, которые лежат на уровне ниже управленческого, превратились в бюрократическую рутину отчасти из-за того, что они стали определённым раздражителем для высшего руководства, и, особенно, для чиновников низшего звена, отчасти из-за существенных социокультурных ограничений

реформы. А рутина сводит до минимума творческий потенциал реформаторов среднего звена» [5, с. 29].

Таким образом, любые изменения в России так или иначе отражаются на характере и эффективности федеративных отношений, порождая много споров и разногласий. Но опыт последнего десятилетия позволяет оценить общий вектор этих изменений как «центростремительный», отражающий нарастающий процесс централизации власти, что неизбежно связано с потерей демократического потенциала.

Это и понятно, ведь с объективной точки зрения демократия предполагает множество центров власти и, в силу этого, характеризуется своим методом принятия взаимоприемлемых решений, основанном на диалоге, открытости, терпимости, критическом исследовании и компромиссе [4, с. 52]. Но для согласования деятельности всех субъектов государственного управления от демократических властей требуется значительно больше усилий и времени, чем при централизованной власти. Так преимущества демократии неизбежно оборачиваются проигрышем в оперативности.

И с субъективной точки зрения стремление к развитию демократии при сохранении федеративных принципов с неизбежностью упирается в проблему концентрации власти в одних руках. Анализируя первый опыт демократии, А. Токвиль писал, что именно «те страны, в которых сформировался демократический общественный строй, более, чем другие, рискуют попасть в оковы централизации исполнительной власти» [12, с. 90], поскольку она легко придаёт видимость упорядоченности в повседневных делах. Воля народа требует от демократии быстрых и очевидных успехов, реального улучшения жизни. Это требует строго субординированной системы управления, надзора и исполнения, то есть централизации власти. Кроме того, и исторически централизация доминирует в политике. Это определяется самой природой власти, её фундаментальными основами – возникновением правящих сил, сталкивающихся интересов, единовластия, господства и подчинения.

Таким образом, политические процессы, отмеченные в 2000–2005 гг., продолжают до настоящего времени, вписываясь в общую стратегию укрепления вертикали власти через ее централизацию. Качественных изменений в организации власти после 2005 г. не произошло, поэтому вряд ли следует считать третий этап завершённым в 2005 г. Временные рамки этого периода, на наш взгляд, следует продолжить до настоящего времени, а характерологические особенности изменений последнего десятилетия, фиксируемые тенденции развития, позволяют определить этот этап не как «стабилизационный», а как «централизационный».

При оценке перспектив процесса развития федеративных отношений и анализе конфигурации власти следует не забывать, что централизация власти в угоду эффективности требует серьезных жертв от демократии, поскольку историческая эволюция процессов централизации обнаружила и пределы её эффективности. Они определяются негибкостью централизованных систем, доминированием отношений господства, насилия, подавления; медленными темпами общественного, политического, экономического и культурного развития; застойными формами политической стабилизации; традиционалистскими, консервативными идеологическими установками и, наконец, тенденцией к перерождению централизма в деспотические, диктаторские, авторитарные и тоталитарные формы правления.

#### Список литературы

1. Административная реформа в Российской Федерации: Нормативная база, проблемы реализации, рекомендации, 2006 г. / В. Н. Лексин, И. В. Лексин, Н. Н. Чучелина. – Режим доступа: [http://www.adm.yar.ru/a\\_center/admref/sbor/2006/](http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/sbor/2006/), свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
2. Беленко Н. М. Три этапа развития федерализма в постсоветской России / Н. М. Беленко, М. В. Столяров // Федерализм. – 2006. – № 3. – С. 11–16.
3. Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия / Е. Бухвальд // Федерализм. – 2000. – № 1. – С. 43–64.
4. Гаджиев К. С. О перспективах российской государственности: Территориально-политический и национально-территориальный аспекты (Российская академия управления) / К. С. Гаджиев. – М.: Луч, 1993. – 81 с.

5. Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Е. Н. Гаталов // Власть. – 2009. – № 3. – С. 25–29.
6. Закон РФ «О краевом, областном Совете и областной, краевой администрации» от 5 марта 1992 г. // Российская газета. – 1992. – № 65. – С. 2–3.
7. Конституция РФ. – М. : ЭКМОС, 2000. – 48 с.
8. Коньков А. Е. Центр-периферийные отношения в РФ в условиях административной реформы : автореф. дисс. ... канд. полит. наук / А. Е. Коньков. – М. : МГУ, 2008. – 19 с.
9. Магомедов А. К. Политические элиты российской провинции / А. К. Магомедов // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 70–76.
10. Рыжков В. А. Странная Федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России / В. А. Рыжков // Полития. – 1990–2000. – № 4. – С. 79–110.
11. Смирнягин Л. В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки / Л. В. Смирнягин // Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – С. 32–44.
12. Токвиль А. О демократии в Америке : пер. с франц. / А. де Токвиль. – М. : Прогресс : Литера, 1994. – 554 с.
13. Устав Астраханской области // Астраханские известия. – 1997. – № 15 (10 апреля). – С. 8.
14. Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт : сб. науч. тр. – Новосибирск : Изд-во Сиб. отд. РАН, 1995. – 46 с.
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (№ 184-ФЗ) от 6 октября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
16. Шахрай С. М. Актуальные проблемы российского федерализма / С. М. Шахрай // Власть. – 1995. – № 8. – С. 3–10.
17. Шмелев Б. А. Президент ушел! Что дальше? / Б. А. Шмелев // Власть. – 2000. – № 2. – С. 8.