

«НОВЫЙ ЦЕНТРАЛИЗМ»: ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЕРЕУСТРОЙСТВО СТРАНЫ

Изменения в территориально-государственном устройстве страны представляются неизбежными. Целью изменений является повышение качества управления регионами и сохранения целостности страны. «Новый централизм» стал важнейшим политическим проектом первого срока президентства Путина.

В последнее время все чаще говорится о восстановлении властной вертикали. Призывы к этому звучат и из правительства, и из администрации президента, и от целого ряда региональных лидеров. Все активнее и на самом высоком уровне раздаются голоса в пользу отказа от прямых выборов президента страны (вместо всеобщих выборов предлагается использовать выборщиков, в роли которых могут выступать думцы и сенаторы или кто-то еще), отказа от глав регионов (либо прямое назначение президентом, либо выдвижение президентом – избрание региональным парламентом), и от глав местного самоуправления (предлагается назначение главой региона, как это и сейчас практикуется в Татарстане и Башкирии, с возможным последующим подтверждением «популярности» на выборах в региональный парламент или органы местного самоуправления) (1).

Идея перехода от избираемости непосредственно гражданами к назначаемости глав в принципе вполне приемлема. По сути, предлагается схема, очень близкая к назначению глав администраций в 1991 г., только тогда президент выбирал из двух предложенных региональным Советом кандидатов, а сейчас из предлагаемых центром выбирать будет региональный парламент (2).

Изменения в территориально-государственном устройстве страны представляются неизбежными в самом начале установления новой политической конструкции, поскольку и децентрализация, и общее ослабление государства уже превышают критический для целостности страны порог. Переход к новому состоянию может быть односторонним в виде последовательной централизации (1).

«Новый централизм» стал важнейшим политическим проектом первого срока президентства Путина. Приступая к реформе своих взаимоотношений с регионами, федеральные власти преследовали сразу несколько целей, главными из которых были: восстановление потенциала российского государства через укрупнение административных рычагов контроля над регионами; обеспечение желательного для центра исхода политических процессов в стране путем поддержания лояльности региональных элит; повышение эффективности управления за счет сужения ресурсных баз региональных элит и подрыва «закрытых рынков» (в т.ч. посредством их захвата общероссийскими корпорациями) в субъектах РФ. На уровне практических мер первые шаги в направлении рецентрализации заключались в следующем.

1. Создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдением в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств. Этот шаг (в сочетании с изменением некоторых федеральных законов, в частности закона «О милиции») позволил вывести данные службы — от налоговых органов до управлений внутренних дел — из-под фактического (а иногда — и юридического) контроля со стороны региональных элит и восстановить их функции проводников курса центра. Полномочные представители президента вместе с окружными прокурорами добивались корректировки регионального законодательства и приведения его в соответствие с федеральными нормами.

2. Изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных legislатур в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс центра резко снизилось, и Совет Федерации, сам по себе обладавший незначительным объемом полномочий, полностью утратил влияние на политические процессы в России.

3. Наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные legislатуры в случае подтвержденного судом нарушения ими федеральных законов. Хотя на практике эта санкция ни разу не была использована, сама возможность ее применения имела серьезный сдерживающий эффект, вынуждая региональные элиты подчиняться центру.

4. Изменение налогового законодательства, обеспечившее рецентрализацию бюджетно-финансовых потоков путем заметного увеличения объема и удельного веса поступлений от федеральных и расщепляемых налогов (3,4). В результате региональные и местные бюджеты оказались в гораздо большей степени, чем в 1990-е годы, зависимы от трансфертов из Центра. Одновременно Центр стимулировал перераспределение собственности в регионах в пользу ряда связанных с ним общероссийских финансово-промышленных групп. Их активная хозяйственная экспансия на фоне экономического роста вела к разрушению воздвигнутых региональными элитами административных барьеров в экономике. Все это способствовало вертикальной интеграции хозяйственных связей и, как следствие, укреплению общенационального рынка, хотя и подрывало экономическую конкуренцию между регионами.

На уровне принятия решений описанный выше курс выглядел целостным набором мер по построению эффективного правового государства и современной рыночной экономики, однако на практике его реализация обеспечивалась селективным применением норм и санкций и широким использованием неформальных механизмов урегулирования конфликтов. Наказывая неудобных губернаторов, Кремль вознаграждал лояльных, предоставляя им возможность баллотироваться на третий или даже на четвертый срок. В условиях почти повсеместного нарушения в регионах федеральных законов и низкой эффективности регионального управления селективность санкций и индивидуальный «торг» были логичными решениями, позволявшими центру добиваться желаемого, минимизировав при этом собственные издержки контроля (5).

Успех первого этапа федеральной реформы — ставший очевидным уже к 2001 г. Утверждение контроля Кремля над субъектами РФ — позволил перейти ко второму этапу, связанному с созданием новых механизмов управления регионами. Утилитаристами был подготовлен и осуществлен ряд институциональных изменений, призванных исключить возможность новой «обвальной децентрализации» и обеспечить эффективность регионального и местного управления.

Для устранения регионализма из политической жизни страны и вертикальной интеграции политических процессов в регионах центр использовал партии и выборы. В 2001 г. Был принят закон «О политических партиях», запретивший регистрацию, партий по большей части представлявших собой «политические машины» региональных элит. Одновременно было навязано регионам смешанная избирательная система. На выборах региональных legislатур не менее 50% мандатов стало распределяться по спискам федеральных партий. Целью подобных преобразований являлось повышение роли партий вообще и «Единой России» в частности в региональном политическом процессе и управлении регионами, что и было достигнуто.

Центр приступил к последовательной реализации идеи о сокращении числа регионов, выдвинутой на повестку дня в 2000 г. Вместе с тем президентская администрация отвергла радикальные планы укрупнения субъектов РФ: будучи заинтересована в том, чтобы избавиться от слабых регионов, она отнюдь не хотела иметь дело с сильными. Поэтому данный процесс носил «точечный» характер. Укрупнение регионов оказалось достаточно успешным и позволило Центру несколько снизить издержки по содержанию экономически несостоятельных территорий.

С 2001 г. под влиянием утилитаристов началось разграничение полномочий Федерации и ее субъектов в сфере их совместного ведения. Комиссия во главе с Д. Козаком подготовила и провела через Государственную Думу детальный план, предусматривающий четкое разделение между федеральной властью, регионами и местным самоуправлением зон ответственности и финансирования. Но на практике данная реформа не была реализована в полной мере: на пути институциональных изменений, инициированных президентской администрацией, встало Министерство финансов, стремившееся к концентрации финансовых ресурсов в руках центра.

В 2003 г., несмотря на протесты левых фракций и самоуправленцев, Дума приняла новый федеральный закон «О местном самоуправлении», предполагавший фактическое огосударствление местного самоуправления в духе земских контрреформ 1890-1892 гг. По сути дела речь шла о том, чтобы переложить на муниципальные образования ответственность за решение вопросов местного значения, не обеспечив их необходимыми для этого ресурсами. Однако поскольку введение данного закона в действие было сопряжено с высокими издержками и требовало общей перестройки межбюджетных отношений, вступление его в силу было сначала отложено до начала 2006 г., а затем Государственная Дума разрешила регионам самостоятельно устанавливать сроки проведения на своей территории муниципальной реформы, растянув их до 2009 г.

В целом второй этап преобразований имел лишь частичный успех. Успешная реализация большинства целей первого этапа федеральной реформы привела к исчерпанию общественного запроса на рецентрализацию. Парадоксальным образом, изначальный успех политики рецентрализации оказался препятствием на пути ее дальнейшего продвижения.

В этих условиях отказ от всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов стал логическим завершением курса на рецентрализацию. Не внеся ничего нового с точки зрения эффективности управления, этот шаг имел вполне ожидаемые политические последствия: он позволил Центру минимизировать политическую неопределенность в регионах, вызванную непредсказуемостью исхода конкурентных выборов, снизив тем самым свои издержки, и укрепить позиции «Единой России». К 2005 г. рецентрализация России стала свершившимся фактом. Если «вывести за скобки» оставшуюся нерешенной проблему этнических республик Северного Кавказа, то можно утверждать: большинство российских регионов сегодня подчинены центру и политически, и экономически, и административно (6).

Литература:

1. Петров В. Отношения «Центр – регионы» и перспективы территориально-государственного переустройства страны. // Политика и экономика в региональном измерении. / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич, - М.: Гардарики, 2000
2. Жуйков В // Власть. – 1998. - №24. – С. 24-25
3. Федоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России. // Полис. -2003. - №4
4. Чернявский А., Варганстов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление. // Вопросы экономики. – 2003. - №10
5. Панейх Э. Неформальные институты и формальные правила: закон действующий и закон применяемый. // Политическая наука. - 2003. - №1
6. Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России. // Россия сегодня. – 2005. - №4.