

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

## ВЛАСТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РФ В КОНТЕКСТЕ ПРИРОДЫ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ

С.О. Алехнович

Управление планирования и экономического анализа  
Федеральная Служба по тарифам РФ  
*Китайгородский пр-д, 7, Москва, Россия, 109074*

Статья посвящена анализу отношений и роли регионов России в структуре федеративных отношений. Автор рассматривает ресурсные возможности региональной власти выразить свою сущность и предназначение как субъектов политики регионов и политики интересов Федерации.

**Ключевые слова:** федеративные отношения, современный политический процесс, политика регионов, субъекты РФ.

Тема федеративных отношений и роль в структуре этих отношений субъектов Российского государства, возможно, несколько потеряла свою актуальность, точнее, остроту, на фоне других проблем, которыми сегодня озабочены федеральные, региональные и местные власти. Говорим осторожно «относительно», потому как все же федеральная проблематика занимает существенное и регулярное место в работе Правительства РФ и лично его Председателя. «Мы продолжаем наш разговор о развитии регионов Российской Федерации, начатый в апреле на конференции «Единой России» в Новосибирске. Тогда мы говорили о перспективах развития Сибири, сегодня, естественно, здесь речь пойдет — уже идет, вы уже занимаетесь этой работой — о развитии Северо-Кавказского федерального округа» (См.: [8]). Цитируем выступление В.В. Путина на Межрегиональной конференции партии «Единая Россия» на тему «Стратегия социально-экономического развития Северного Кавказа до 2020 года. Программа на 2010—2012 годы». Стратегии социально-экономического развития регионов России до 2020 г. стали, по-видимому, неким новым этапом широкой программы в региональной политике федерального центра и, можно думать, в соответствующей политике регионов. Такой подход просматривается из утверждений В.В. Путина, который на новосибирском форуме межрегиональной партийной конференции партии «Единая Россия» заявил: «Мы, по сути, начинаем работу по выработке страте-

гии социально-экономического развития всех регионов Российской Федерации. Ставим задачу по консолидации вокруг этого развития научных, деловых кругов, общественных организаций» (См.: [9]).

В настоящее время проблемы федеративного развития нашего государства оказались на обочине исследовательского и аналитического интереса, а также общественного внимания. Традиционно проблема федерализма и характер участия в нем как федеральных, так и региональных властных структур актуализируется, если перед властью и обществом остро встают вопросы либо территориальных споров, либо этнонациональных конфликтов. Ни первая, ни вторая проблемы непосредственно не будоражат сегодня ни российские власти, ни общество. Но эти проблемы остаются и способны при некоторых обстоятельствах и условиях стать «топовой» политической темой.

Статистика мониторинга интернет-среды за первое полугодие 2010 г. показала, что тема «федерализма—конфедерализма—унитаризма» по-прежнему находится в центре внимания общественности, ее волнует, ею обсуждается и анализируется. Так, комбинация трех форм государственного устройства превышает по фиксированным показателям в 13 раз тему «демократизма» и в 7 раз тему «авторитаризма».

Федерализм как актуальная и потенциально острая проблема, как теория и политическая практика, как исследовательская задача для политической науки никуда не исчезла, остается «притухшей», но тлеющей проблемой.

Конституционная норма российского государства, как федеративного государства с комплексом нерешенных именно в этой политико-правовой форме противоречий, обязывает быть внимательными к федерализму и власти и исследователей, и общество в целом.

Собственно, доказывать актуальность общей проблемы, связанной с федерализмом, не есть непосредственная задача, если эта проблема не касается замены федеративной формы государственного устройства России на какую-то другую, например, конфедерацию или унитарное устройство. В перспективе не исключено, что живой темой станет будущее конфедеративного устройства для России, если предположить, что развернувшийся интеграционный процесс между Россией, Казахстаном и Белоруссией найдет продолжение в своем самоусовершенствовании.

Проблема строительства России как унитарного государства — это программное требование одной из парламентских партий страны — ЛДПР и идеология ее лидера В.Ф. Жириновского. При сегодняшнем состоянии как внутренней, так и внешней политики РФ, закрепленных Конституцией РФ норм можно мыслить и решать проблемы только в рамках совершенствования и развития федеративного устройства. Но эта общая проблема, которая распадается на множество деталей, по каждой из которых имеются разные представления и точки зрения. На наш взгляд, заслуживает пристального внимания точка зрения, согласно которой нет никаких оснований и никаких условий для выражения политической субъектности регионов России в формате инициирования и проведения ими в жизнь централистской модели федерализма.

Например, в докладе «Федерализм, унитаризм, конфедерализм (Российский опыт в сравнительной перспективе)» можно найти следующие рассуждения (См.: [6]).

1. «...В США... меньшинства адресовали свои чаяния федеральному правительству (!), в особенности судебной и исполнительной властям в деле защиты их прав, часто в противовес враждебно или индифферентно настроенным властям штатов (!!), а также в деле целевой федеральной финансовой помощи, экономической и социальной поддержки, которую власти штатов не могли либо не хотели предоставлять. Напротив, в России концентрация титульных этнонациональных меньшинств в соответствующих субъектах федерации побуждает их обращать взоры к республиканским властям в целях поддержки и реализации их интересов, создания условий для сохранения и развития культуры, традиций, самосознания.

Таким образом, в противоположность пересекающимся противоречиям в американском обществе, способствовавшим усилению роли федерального центра в качестве верховного арбитра и модератора, концентрация и взаимоусиление этнополитических противоречий в России в целом обеспечивают благоприятную почву для центробежных тенденций».

2. «...Уровень этнонациональной концентрации многих титульных народов РФ сегодня менее выражен, чем в ряде федеративных де-юре и де-факто государств, в которых этот фактор в значительной степени предопределяет преобладание центробежных тенденций над центростремительными... В России многие титульные народы составляют меньшинство в своих республиках и автономиях, при этом значительная их доля проживает за пределами этих субъектов Федерации. Данный факт можно было бы интерпретировать в пользу централистской альтернативы, если бы были основания видеть в этом скорее тенденцию будущего, нежели наследие прошлого. Объективный анализ, однако, свидетельствует скорее об обратном».

3. «...Усиливающиеся ограничения географической мобильности являются центробежным фактором не только в национально-территориальном, но и в социально-политическом аспекте эволюции российского федерализма. Растущее расслоение регионов по уровню и качеству жизни генерирует сегодня своеобразные сепаратистские настроения в этнически однородных («русских») краях и областях».

4. «...Продолжающийся, а во многом и углубляющийся экономический и социально-политический кризис расшатывает устои целостности России, усугубляет противоречащий логике и историческим традициям раздел страны на регионы-доноры и регионы-реципиенты, живущие на конституционно неопределенные источники доходов, подрывает основы целостности федеративного устройства страны».

Итоговый вывод этого доклада: альтернативы, связанные с усилением роли центра и ограничением прав регионов, не находят поддержки в группе регионов Центрального, Уральского, Западно-Сибирского, Поволжского (частично), Даль-

невосточного и Северо-Кавказского федеральных округов и все вышеприведенные суждения, с одной стороны, отражают некое сложившееся представление о значении и роли региональной политики, представляемой федеральным центром, и политики регионов, выражаемой региональной властью. С другой, — и это наиболее существенно и имеет серьезное значение с политической точки зрения, — что же остается субъектам Российской Федерации, функционирующих по принципам и правилам конституционного федерализма? Неужто регионы страны, их власть и народы, с их географией, с их прожитой историей, традициями, психологическим обликом ратуют за установление такого строя и такой формы государственного устройства, которые вели бы их к вырождению?

Все население страны, конечно, не действует и не мыслит себя вне региональных форм жизни, образования, медицинского обеспечения, безопасности, отношений с органами региональной и местной власти. Более того, народ имеет несомненное право не только на ряд свобод, но и на власть. Но хочет, желает народ не власти. Доля жаждущих власти от общего числа около 2%. Народ хочет прежде всего устойчивого порядка и безопасной жизни. Для этого власть должна быть сильной.

Сильная власть в прошлом — это власть авторитарная, рациональная, иерархическая, в форме бюрократии (государственной, партийной).

Сегодня сильная власть заявляет о себе в форме особенностей политической культуры. Под поверхностью кажущейся неограниченной индивидуалистической (региональных лидеров и самих регионов) конкуренции скрывается широкий спектр политико-организационных и межличностных сетей, связывающих регионы и политических чиновников в политическом пространстве.

Эти политико-организационные сети имеют различные источники — общие подходы к решению стоящих проблем, общее профессиональное прошлое и настоящее, общий круг влиятельных людей — или пришли в политику и власть из норм существовавшей в прошлом политической контркультуры.

Речь, следовательно, идет не о формальных, а неформальных связях, приемах, способах, институтах, ставших решающим фактором в политической субъектности регионов и региональных властных структур. Выбирая, по сути, сетевую форму реализации федеративных отношений, которую постепенно осваивает региональный политический класс с научной, а не сиюминутной прагматической точки зрения, надо все же отчетливо понимать, что именно выбирает политическая элита регионов и за какую цену.

Если уж выбирается сетевая неформальная система отношений как между федеральной властью, так и властью региональной, то это все же лишь средство, а не цель. Выбор сетевых форм продвижения политической субъектности региональной власти не потому оправдан, что эта форма не изобилует огрехами и недостатками, а потому, чтобы избежать окостенения властных отношений.

Регион (лат. *regio* — «страна», «область») — определенная территория, обладающая целостностью и взаимосвязью ее составных элементов, собственной культурной, социальной и политической идентичностью. Регион также исполь-

зуется в значении политико-территориальной и территориально-административной единицы государства. Это в России еще и общее название субъекта Федерации.

Политическая роль регионов (субъектов) Российской Федерации — некий образ, воплощенный в политических действиях и поведении самим регионом (субъектом), вернее, его государственными и политическими структурами. Политическая роль субъекта РФ — это совокупность требований, предъявляемых властным структурам, политическим элитам и государственным чиновникам регионального и федерального уровня, выражаемых гражданами региона, а также действий, которые должны выполнять высшие должностные лица, представители законодательной, исполнительной и судебной власти региона, занимающие данный статус в политической системе.

Отношения регионов и центра, регионов между собой, отношения внутри центра и внутри регионов в современной России представляют собой сложившуюся и перманентно противоречивую политическую, социальную и даже лично-идентификационную систему.

Объектом нашего анализа является регион (субъект РФ) в системе федеративных отношений, его политическая субъектность. Характер и структура федеративных отношений определяется преимущественно понятием «федерализм» (форма политического и организационного объединения самостоятельных частей в единое целое при условии оптимального сочетания национальных интересов с интересами региональными или территориальными) [4. С. 665—666], а не «регионализм» (термин «регионализм» лучше применять в отношении таких систем, где есть или могут быть районы, которые созданы центральным правительством и которые можно легко ликвидировать) [4. С. 542].

К системе такого рода отношений применимы те же критерии, которые характеризуют вообще системные отношения. Ученые полагают: чтобы некоторую совокупность можно было назвать системой, необходимо наличие какого-либо связующего компонента между частями [1. С. 131].

Как всякую социально-политическую систему и систему отношений регионов и центра, РФ характеризуют не только и не столько ее элементы, сколько их отношения друг с другом и каждого элемента с целым, выстроенные через связующий компонент. Таким связующим компонентом, на наш взгляд, являются властные отношения, выстроенные посредством существующих и вновь создаваемых взаимоотношений и структур между региональной властью и властью федерального центра в определенных, заданных соответствующим историко-политическим этапом в жизни общества и государства своеобразием и особенностями. Насколько многогранны такого рода особенности и своеобразие, как они касаются не просто общества и государства, но и общества и государства в границах отдельной и самостоятельной его части, можно только удивляться.

Но удивления для рационально-логического объяснения недостаточно для принятия адекватных решений в масштабах совокупных проблем даже для отдельно взятого региона, ибо эти части общества и государства мыслят себя не иначе

как особенное и своеобразное общество, не готовое идти на смену своей идентичности.

Как сильна тяга к самоидентификации регионов, выделенных и построенных не по национальному принципу (регионы, выделенные по национальному принципу, — это отдельная тема), какую особую роль несет в себе регион в такой стране, как Россия, где ее невероятно сложная регионализация составляет одну, возможно, самую выразительную особенность, можно прочувствовать из того настроения, что передает, например, отставной губернатор Псковской области. На вопрос: Что думаете о возможном объединении Псковской и Новгородской областей? — последовал недвусмысленный ответ, передающий тонкие и укоренившиеся в глубине настроений и чувств населения черты: «Это невозможно, просто невозможно. Для людей важна самоидентификация: „Я тут живу, я из Псковской области“. И если мне скажут завтра, что ты из Псковско-Новгородской области, то у меня большой дискомфорт будет. Это все равно, что сказали бы: „Вы не Михаил, вас в роддоме перепутали, вы — Олег“. Это примерно то же самое. Поэтому никто никогда на это не пойдет. Мы, псковичи, это наша история. Это внутренняя наша идентификация. Человек должен знать, откуда он родом, где его малая Родина и где его страна» (См.: [10]).

Особенность данного периода в масштабах нашей страны связывается, например, исследователем В.К. Медведевой с демократизацией государственного устройства России и резким расширением прав субъектов Федерации. В свою очередь, такого рода особые условия, по ее мнению, «остро поставили проблему согласования общегосударственных интересов и интересов регионов, то есть проведения такой согласованной региональной политики, которая оказала бы влияние как на процесс строительства федеративного государства в целом, так и социально-экономическое развитие каждого региона» [2. С. 4].

Противоречивое состояние взаимоотношений центральной федеральной власти и федеральной власти регионов и местных органов власти доступно даже поспешному взгляду. Любой более или менее продвинутой современник легко говорит о противоречиях интересов федерального центра и субъектов Федерации. Сложнее различение противоречий между двумя-тремя федеральными субъектами власти и государственной политики.

На указаниях противоречивого характера отношений центра и регионов часто и останавливаются, не вдаются в детали таких противоречий, их природу, масштаб и динамику, характер этих отношений. Достаточным считается заявить, что «идет поиск оптимальной формы государственного устройства, которая гармонизировала бы естественное стремление регионов к большей самостоятельности с укреплением единства и целостности России». Достаточно ли в подобной риторике разобраться с тем, что представляет сегодня в политическом смысле понятие «регион России»? Есть понятие «регионы России», и, значит, уже есть другой субъект политики, должен быть. Их несомненно больше, мы не догадываемся даже о том, что таких регионов, субъектов Российской Федерации, не 83, а значительно больше.

Всякий регион — устоявшаяся самостоятельная политическая культура и культура как таковая, да еще широко раскинувшаяся по земной поверхности.

Что ни деревня, то свой устав, ибо отдельные регионы-субъекты превышают по своей территории большинство государств мира. И они-то и составляют самостоятельный мир, самостоятельный субъект политики и властных отношений, полный загадок и неожиданностей для современного политического мышления. Таковы, по нашему мнению, национальные республики, а среди них национальные республики Северного Кавказа и Поволжья, Сибири; регионы — субъекты Сибири, отдельно Западной и Восточной, самостоятельно выражает себя Дальний Восток. Как много отдельного и самостоятельного являет собой Калининградская область, стоящая территориально в стороне, «на отшибе», но ближе всего к притягательному сегодня Европейскому Союзу! Как еще сравнительно недавно эпицентром производственной, технической, инженерной, просвещенческой силы, ядром культуры были центральные нечерноземные и черноземные области России, которые и сегодня отдают оставшиеся крохи своей былой мощи во имя целого и единого государственного пространства!

Сейчас соотношение с бывшими окраинами для центральной России обратилось в свою противоположность, и регионы-окраины перестали быть окраинами в том, прошлом, смысле, и нередко переходят к крайностям в утверждении своих интересов, не заботясь должным образом об интересах общих и единых. Однако трудно прогнозировать, как еще велик будет взаимосчет всех регионов друг к другу, пока объединенной единой властью и еще едиными интересами всех наций Федеративной России. И хватит ли им сил откупиться, отдав не только настроенческие порывы к самоидентификации, но даже свое достояние во имя единого государства? При этом все намного прозаичней, если поддерживать представления о реальном состоянии дел и проблем, с которыми сталкивается некий среднестатистический регион России. Все те же усредненные статистические данные указывают на чудовищные перекосы в уровнях развития и обеспеченности населения регионов.

Департамент межбюджетных отношений Минфина обнародовал список самых богатых и бедных субъектов России по итогам 2009 г. Самым обеспеченным регионом осталась Москва, а самым бедным — Ингушетия. При этом разрыв между ними составил 40 раз. Если же брать за основу 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов, то здесь картина несколько иная. Разрыв между ними за год даже несколько сократился. Тем не менее, бюджетная обеспеченность столицы на душу населения в три раза превышает аналогичный показатель в целом по стране (См.: [7]).

Официальная статистика официальных органов власти не может быть опровергнута, но может и должна быть критически осмыслена. Нельзя оставить без внимания сопоставление некоторых данных и фактов. К примеру, официальная статистика утверждает: «самый бедный субъект РФ — Ингушетия». Оригинально будет читаться в этом контексте мнение представителей средств массовой коммуникации Ингушетии: «Масштабы предстоящих в республике перемен в социальной и экономической областях впечатляют».

Действительно, в республике все приобрело впечатляющие масштабы. По предложению президента РФ Д.А. Медведева разработана отдельная Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2009—2015 годы» с объемом финансирования в 29 млрд руб. Это очень серьезные деньги, и надо сделать все, — не без тревог и оснований заявляют сведущие специалисты, — чтобы ими рачительно и разумно распорядиться. Одна из главных здесь проблем — уберечь их от разворовывания. И такому умо-заклочению есть весомые причины. Как свидетельствуют СМИ Республики, прокуратура Ингушетии сообщила о возбуждении уголовных дел по фактам хищения и нецелевого использования более 500 млн руб. Это просто шокирующая цифра! Аппетиты республиканских казнокрадов не знают пределов. А способствует столь масштабным хищениям всеобщая коррупция, поразившая наше общество.

На этот счет Президент Республики Ю.Б. Евкуров говорит: «Для нашего малочисленного народа коррупция смертельно опасна. Она как ржавчина разъедает общество, останавливает его экономическое и социальное развитие, разлагает духовно, разрушает моральные устои...».

А.И. Солженицын оказался прав только наполовину, когда утверждал: «Демократия малых пространств тем сильна, что она *непосредственная*» [5. С. 402]. На такую непосредственность, видимо, рассчитывал и народ Ингушетии, когда в 1993 г. формировалось первое правительство возрожденной Ингушской Республики, чиновники шли во власть с чистыми помыслами. Эйфория была столь велика, что без всякого принуждения люди давали себе и другим слово, что будут служить своей республике честно и бескорыстно. Но немногие выдержали искушение властью и деньгами.

Глава республики уверен, что если бы не коррупция и воровство, то сегодня Ингушетия не была бы в столь плачевном социально-экономическом положении. Давно уже давал бы продукцию стеклотарный завод в Малгобекском районе. А раз так, то семьи десятков, а то и сотен его работников имели бы стабильный и достаточно высокий уровень жизни, бюджет Республики и страны пополняли бы его налоговые отчисления, а продукция служила бы людям. Подобного рода факты можно приводить еще и еще. Это наглядные примеры того, что воры и коррупционеры, обогащаясь лично, обворовывают тысячи и тысячи своих сограждан. В который раз реальная действительность на отдельных территориях, да, впрочем, и по всей России показывает своеобразие и особенности развития политического и социального процесса.

Полезным бы было появление непосредственной демократии малых пространств (республик, краев, областей). Задача политико-правительственных органов власти — действовать так, как действовало бы разумное большинство. Но большинство молчит либо действует неразумно. Либо разумно и так, как понимает и принимает разумное.

Все тот же пример все той же республики Ингушетии, где вопрошают: «Но почему молчит наше общество, его общественные институты?! Почему, кроме Ю.Б. Евкурова, об этом не говорят, не вопиют наши парламентарии и министры?! Бытует выражение: коррупция, как и мафия, — бессмертна и непобедима. Она



и будет непобедимой, если бороться с ней будет один президент, остальные будут молчать и действовать по принципу „Одни слушают, другие едят“».

Вариантов выхода из такого скверного положения немного.

Почему, собственно, не заметить разумных действий народного большинства как образчика в действиях правительства? С одной стороны, потому, что молчание народного большинства — это тоже действие, глухое, тяжелое, невыразительное и неэффективное, но действие. Но до поры, до времени. С другой — разумные действия народного большинства предполагают некоторые условия.

Во-первых, разумные действия народного большинства состоятся, если оно (народное большинство) знает все во всех деталях.

Во-вторых, разумные действия народного большинства есть атрибут демократического процесса, и именно демократический процесс как раз и требует сильной руки, которая могла бы направлять государственный руль по верному курсу.

В-третьих, хорошим подспорьем здесь стали бы максимальные гласность и прозрачность финансовых потоков. Следовало бы через СМИ объявлять, сколько и на какие объекты они выделены, каким образом их осваивают подрядчики, перекрестную систему общественного контроля. Нельзя ни в коем случае отдавать это дело на откуп чиновникам, даже если ими будут созданы самые авторитетные комиссии.

В-четвертых, возможно все наши рассуждения и предложения не имеют объективного взгляда на проблему, особенно кавказскую проблему. «...Главная проблема современной России — не Кавказ, а Кремль, управляемый правящим кланом!» (См.: [11]).

Здесь оценки выставляются по тому, как удастся сломать стереотип о республике, крае, области как о регионе, в котором, мягко говоря, царят странные нравы — и поменять его на имидж региона, в котором удобно, комфортно работать, в котором живут нормальные вменяемые люди, где действуют федеральные законы, где можно развивать бизнес. Если представления о регионе меняются к лучшему, это выливается в рост инвестиций. Хотелось бы иметь официальные данные на какой-то промежуток времени, допустим, последних трех-пяти лет, роста инвестиций по каждому региону, субъекту, сравнить их с аналогичными показателями общероссийского масштаба. Следовательно, будет несложно проанализировать рост промышленного производства, реального сектора экономики, а не его имитационных индикаторов в том или ином субъекте РФ в среднем и по отношению к российскому уровню.

Каждый регион решает проблему снижения безработицы, темпов роста реальной заработной платы. Совокупные показатели, конечно же, находятся во внимании региональных властей и говорят об оздоровлении или стагнации экономики регионов. Поголовно все регионы втянуты в реализацию большого числа конкретных проектов. Кому-то из регионов их удалось реализовать, кому-то нет.

Как ни странно, но в стране с большими запасами газа проекты по газификации территорий остаются наиболее сложными и нереализованными. Там, где удалось газифицировать города, населенные пункты, в тех субъектах подобные

проекты воспринимаются как значительный успех губернаторов, всей региональной власти.

Как комплексную модернизацию на местах губернаторы рассматривают проекты по образованию и здравоохранению. Без лишних затруднений, поднаборов в «продвинутой» лексике и имея на этот счет пример говорливых федеральных властей, губернаторы цель программ модернизации в этой области определяют ни больше, ни меньше как «сделать образование (и медицинское обслуживание) конкурентоспособным». Губернаторы хорошо осведомлены о конкретных результатах в данных отраслях на подведомственных территориях, признаются в том, что официально их никто не публикует, но считают не зазорным утверждать: «Неофициально мы знаем, что мы в десятке лидеров».

Головная боль для большинства губернаторского корпуса — проблемы в области социальной защиты. Многие из высших должностных лиц субъектов РФ признаются в том и сожалеют, что многие дела по этой части находятся в стадии разработки: это, например, социальный кодекс субъекта. Он (кодекс), не сговариваясь между собой, утверждают губернаторы и главы правительств, как правило, готов к внесению на обсуждение в Федеральное Собрание.

Столь же невыразительно состояние в регионах по внедрению службы социальных участковых, которая еще формируется, и т.д.

К сожалению, при нынешней системе сложившихся взаимоотношений федеральных органов и губернаторов почти повсеместно, в каждой области имеет место ситуация особого противоречивого свойства, которая очень сильно мешает исполнению властных функций. Дело в том, что губернатор отвечает за значительно большее количество вопросов и предметов ведения, чем это предусмотрено его официальными полномочиями. Допустим, у некоего губернатора N полномочия икс, а отвечать губернатору нужно за два икс.

Губернатор, к примеру, не назначает глав районов, но он ситуацию эту как-то контролирует, должен контролировать. Как быть в таких случаях?

Одно из предложений — восполнить недостающие полномочия личным авторитетом. А авторитет, по мнению все тех же информаторов, базируется, прежде всего, на том, что должна быть уверенность в несменяемости губернатора, а если ее нет, то неполноту полномочий очень тяжело чем-либо восполнить. Выходить из положения на личном авторитете — не самое пустяшное дело в политике и отношениях внутри регионального властеустройства, а возможно, даже самый действенный способ. А если губернатору его не хватает или не всегда хватает?

Понимание противоречий в структуре отношений центра и регионов часто и ограничивается таким политическим представлением, т.е. иллюзией, что противоречия могут быть устранены, если их правильно интерпретировать.

Развитию такой логики суждений в этом случае служат дополнительные уточняющие разъяснения. И тогда уже вводятся понятия региональной политики, а выработка и реализация региональной политики трактуется как важнейшая задача; решение ее связывается с обеспечением оптимального баланса федеральных и региональных интересов. И к решению такой задачи направлены Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законодательство субъектов Федерации.

Обязательным элементом в ходе таких исследований будут утверждения о том, что серьезное влияние на стратегию решения региональных проблем оказывают указы и законодательные инициативы Президента РФ. На самом деле противоречия между центром и регионами глубже и с большим числом трещин, чем это видно на первый взгляд. И это многообразие глубоких противоречий грозит перерасти в серьезный кризис. Достаточно ли будет при таком исходе уповать на указы и инициативы только Президента, которые, конечно же, выполняют полезную функцию по упорядочиванию правовой базы федеративных отношений, разграничению полномочий и предметов ведения, повышению ответственности всех структур государственной власти и местного самоуправления, а также их сбалансированного взаимодействия? Достаточно ли будут принимаемые Федеральным Собранием Российской Федерации законодательные предложения Президента России по повышению ответственности органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц регионов за несоблюдение норм Конституции России и федерального законодательства? Здесь не место ни изучать историю взаимоотношений центра и регионов в структуре федеративных отношений России, ни исследовать отдельные детали таких отношений.

Попытаемся провести достаточно огрубленное обобщение наблюдаемым фактам. При изучении властных отношений взаимозависимости между центром и регионами мы имеем, как правило, дело с последовательностью действий и ответных реакций, в которых властные отношения предстают порой как причина, а порой — как следствие. Система властных отношений в современной России с позиций региона столь же проблематична, как и другие властные отношения. Причем главное — даже не сам факт существования властных отношений, а вопрос об их природе, опять же в контексте природы власти и политики регионов.

Главный тезис обозначенной проблематики достаточно тривиален: могут ли регионы России адекватно выразить свою сущность как политические субъекты в несвойственном для них формате? В том смысле «несвойственном формате» выразить политическую субъектность, чтобы показать возможности и ограниченность (объективные и субъективные, потенциальные и реальные), решимость (властную, инициативную, творческую, волевою политической элиты, лидеров, гражданского общества на местах) самих регионов как субъектов политики централизованной модели федерализма.

С учетом имеющихся фактов и того уровня анализа ресурсных возможностей, какими обладают регионы, политическая субъектность регионов остается вялотекущим состоянием современного политического процесса.

Конечно, политическая субъектность региональной власти и населения регионов заявляет о себе посредством различных способов. Не будет преувеличением заявить в очередной раз о том, что население регионов мало замечает истинные мотивы, побуждающие их к действиям или бездействию. Оно по-прежнему верит, что действует по собственной воле, но следует при этом воле тех, кто руководит ими.

Среди устойчивых проявлений и отклонений (дериваций) в поведении, используемых политическими функционерами при демонстрации полезности своих действий для населения и граждан, для нации, следует отметить одну, отме-

ченную еще В. Парето [3. С. 373], согласно которой народ якобы лучше разбирается в общих вопросах. В действительности все обстоит как раз наоборот. Оно лучше разбирается в специальных, конкурентных вопросах, чем в общих и отвлеченных. Но постановка отвлеченных вопросов имеет ничем не заменимую ценность для политического руководства, особенно федерального уровня, поскольку дает возможность ему использовать результаты любых решений народа к своей собственной выгоде.

Россия в начале XXI в. оказалась очень разной, причудливое сочетание и смесь разных эпох и разных смыслов. В начале XX в. в России, полагает Петр Вайль, писатель и публицист, уже складывалось общественное сознание, общественное мнение, общественный этикет. То есть те неписанные правила, без которых не может существовать ни один социум, которых так остро не хватает в России сегодняшней. «Правда, — добавляет он с грустью, — и писанные законы не соблюдаются». Писанные законы политической жизни не стали еще внутренним содержанием ни федеральной, ни региональной власти.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Гараедаги Дж.* Системное мышление: Как управлять хаосом и сложными процессами: Платформа для моделирования архитектуры бизнеса. — Минск, 2007.
- [2] *Медведева В.К.* Региональные интересы и политика. — М., 2003.
- [3] *Парето В.* Компендиум по общей социологии. — М., 2008.
- [4] *Политика: Толковый словарь: Русско-английский.* — М., 2001.
- [5] *Солженицын А.И.* На возврате дыхания. Избранная публицистика. — М., 2009.
- [6] *Турунок С.Г.* Федерализм, унитаризм, конфедерализм (Российский опыт в сравнительной перспективе) // *Общественные науки и современность.* — 2000. — № 2.
- [7] Еженедельная электронная газета. URL: <http://www.utro.ru/news/2010>
- [8] Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/11301>
- [9] Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://premier.gov.ru/visits/ru/10135/events/1016>
- [10] Псковская лента новостей. URL: <http://www.pln-pskov.ru/politics/61573.html>
- [11] Форум Ингушетия.ORG. URL: [http://www.ingushetia.org/forum\\_main](http://www.ingushetia.org/forum_main)

### **AUTHORITY RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE ESSENCE OF THE POLICY OF REGIONS**

**S.O. Alekhovich**

The Department for Planning and Economic Analysis  
Federal Tariff Service of the Russian Federation  
*Kitaigorodsky pr-d, 7, Moscow, Russia, 109074*

The article is devoted to the analysis of relations and role of regions of Russia in structure of federal relations. The author considers resource possibilities of the regional power to express their essence and mission as subjects of the policy of regions and the policy of interests of Federation.

**Key words:** federal relations, modern political process, policy of regions, the subjects of the Russian Federation.