

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

## СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**О.В. Евстегнеева**

Кафедра национальных и федеративных отношений  
Российская академия государственной службы при Президенте РФ  
*пр-т Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606*

Статья посвящена исследованию становления института представительства региональных интересов в современной России. Рассматриваются механизмы отстаивания региональных интересов, динамика взаимоотношений между Центром и регионами, а также анализируются этапы развития региональных интересов в условиях становления российской государственности.

**Ключевые слова:** регионализм, представление интересов, федеративные отношения, политический процесс в современной России.

Успешное политическое, экономическое и социальное развитие каждого отдельно взятого субъекта Федерации и, следовательно, устойчивое развитие и единство всего российского государства во многом зависят от механизма представительства региональных интересов, их согласованности с интересами других субъектов и общегосударственными интересами.

Однако в настоящее время в условиях трансформации системы государственной власти в России имеют место неразвитость и несовершенство механизма представительства региональных интересов.

Как считает Е.В. Бердникова, происходит это потому, что региональные интересы продвигаются на всех уровнях власти в основном за счет лоббизма, «как прямого, осуществляемого преимущественно экономическими структурами, так и «внутреннего», проводимого непосредственно представителями властных структур федерального и регионального уровней» [1. С. 26].

Механизмы отстаивания региональных интересов весьма различны. Они зависят от экономического потенциала региона, его политического веса, авторитета регионального руководства, его связей во властных структурах федерального уровня. Способы защиты региональных интересов также неодинаковы, они бывают индивидуальными и коллективными.

К наиболее распространенным механизмам лоббирования региональных интересов Т. Сырунина относят отстаивание частных решений через ключевые фигуры российской политики — представителей федеральной законодательной и исполнительной власти [5. С. 145]. Заручившись поддержкой видных политиков федерального уровня, установив с ними личный контакт, руководители дотационных регионов «пробивают» для своих регионов государственные заказы, субсидии, трансферты.

Как справедливо отмечает Н.П. Медведев, региональные интересы, как и отраслевые, создают «вертикальные» элитные группы, в состав которых входят представители федеральной и региональной элит — видные политики федерального уровня, представляющие региональные интересы в структурах исполнительной и законодательной власти, а также представители властных и экономических структур региона.

Примером такого устоявшегося взаимодействия федеральной и региональных элит является союз властных элит Республики Татарстан, Тюменской области, Ямало-Ненецкого, Ханты-Мансийского автономных округов и руководителей газонефтяного промышленного комплекса и горнодобывающих предприятий этих регионов («Газпром», «ТНК», «Норильский никель», «Татнефть» и т.п.) [3. С. 328].

Взаимодействие между Центром и регионами строилось и продолжает строиться, прежде всего, на основе личных связей между Президентом, его ближайшим окружением и руководителями субъектов Федерации. С созданием Государственного Совета у лидеров российских регионов появилась возможность более тесного и регулярного личного контакта с Президентом.

Губернаторское влияние на федеральном уровне в целом зависит от того, насколько активно и успешно региональные лидеры проводят лоббирование своих региональных интересов в центральных органах власти. При этом используются следующие инструменты продвижения этих интересов [4. С. 187]:

- крупные экономические проекты, поддерживаемые Центром,
- создание информационных поводов в центральных средствах массовой информации,
- инициативы губернаторов в Государственном Совете,
- влияние губернаторов на принятие решений в Совете Федерации.

Результативность влияния губернаторов на процесс формирования государственной политики зависит от соотношения внутренних и внешних факторов. Некоторые региональные лидеры не имеют большого влияния в Центре, но единолично контролируют все процессы в своем регионе (Калмыкия, Кабардино-Балкария, Удмуртия и др.) Другим удастся эффективно сочетать свое влияние, как на региональном, так и на федеральном уровнях (Татарстан, Башкортостан). Влияние третьих подвержено значительным колебаниям на обоих уровнях в связи со сложной политической конъюнктурой (Приморский край, Калининградская область).

Исходя из этого, можно констатировать, что нынешняя российская политика — это результат компромисса, достигнутого федеральной властью и региональными элитами. По мере обретения субъектами Российской Федерации новых полномочий в экономической и политической сферах позиции регионов крепились, а сами они превращались в серьезную экономическую и политическую силу.

Таким образом, учет динамики взаимоотношений между Центром и регионами требует особого исследования. Ряд авторов, анализируя рассматриваемые отношения, предлагает систематизацию этапов их развития. Так, О.П. Кудинов [2. С. 55—58] выделяет шесть «микрореволюций» в российской истории отношений Центра и провинций — этапов, связанных с установлением нового баланса сил в отношениях двух вертикальных уровней власти, на каждом из которых происходило перераспределение полномочий между Центром и регионами, менялся способ легитимизации власти на местах.

Первый этап — микрореволюция 1991 г., которая уничтожила партийную власть как таковую, на смену ей пришла власть назначаемого столицей главы администрации. Параллельно в регионах устанавливалось двоевластие, связанное с большими полномочиями законодательной власти на местах и ее противоречиями с исполнительной, являющейся частью федеральной властной вертикали. В качестве довольно действенного рычага федерального влияния в регионах выступали представители Президента России, кадровый состав которых в основном составили демократы.

Второй этап — микрореволюция 1993 г., которая уничтожила советскую власть практически во всех субъектах Федерации. Ее заменила новая законодательная власть с урезанными правами, главным и фактически единственным центром управления стал губернатор, назначаемый главой государства. Выборы в Совет Федерации в декабре 1993 г. усилили позиции региональных глав, в большинстве своем избранных в верхнюю палату Федерального Собрания. Снизилась роль представителей Президента России в регионах.

Третий этап приходится на 1995—1996 гг., когда заинтересованная в поддержке регионов на предстоящих думских и президентских выборах федеральная власть пошла на легитимизацию властных притязаний регионов. В итоге в январе 1996 г. в Москве собрался новый Совет Федерации, состоявший из руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Это событие, в известной степени, стимулировало превращение региональной элиты в самостоятельный и консолидированный субъект федерального политического процесса.

Четвертый этап — 1996—1997 гг. — отмечен ростом самостоятельности региональных лидеров в результате выборов глав администраций, которые превратили губернатора из президентского назначенца в самостоятельную политическую фигуру, практически неподконтрольную федеральной власти.

В ряде регионов к власти пришли «оппозиционеры», что еще больше осложнило отношения Центра с регионами. Свой вклад в усиление влияния региональных глав внес и принцип назначения лояльных власти полномочных представителей Президента России.

Пятый этап — 1997—1999 гг. В этот период федеральная власть пыталась использовать несколько подходов для обеспечения своих интересов в регионах. Для этого периода характерно отчетливое стремление противопоставления руководителям регионов мэров столиц, областных, краевых и прочих центров.

Позже кремлевская администрация оставила попытки подрыва позиций губернаторов при помощи мэров в пользу провозглашенного нового лозунга «вос-

становления властной вертикали» в виде отмены прямых выборов глав исполнительной власти.

Шестой этап — период парламентских выборов 1999 г., когда региональная элита заявила свои претензии на собственное первостепенное влияние на федеральную политику, образовав «региональный центр силы». С конца 1998 г. активно шли процессы строительства губернаторских блоков («Вся Россия», «Голос России», «Отечество»), не имевших реальной политической программы. В данных структурах принцип конфедерации региональных вождей, начавшийся еще в эпоху НДР как «партии власти», получил свое законченное развитие. Задержавшееся было на старте парламентской гонки движение «Единство» за счет еще более радикального следования принципу прагматизма сумело в итоге привлечь к себе глав части регионов, что обеспечило ему относительную победу на выборах.

Н.П. Медведев [3. С. 337] выделяет седьмой этап — конец 1999 — начало 2000-х гг. — после проведения досрочных президентских выборов. Новый порядок формирования Совета Федерации (после выведения глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации из его состава) поставил под сомнение сам факт влияния региональных лидеров на политическую ситуацию в стране.

Восьмой этап начинается с конца 2004 г., когда по инициативе Президента В.В. Путина были отменены губернаторские выборы. Россия вернулась в этом отношении к временам начала 1990-х гг., власть расписалась в том, что все демократические преобразования и достижения того времени не актуальны для страны в ее нынешнем политическом контексте.

Если проследить все этапы ослабления или усиления политического влияния региональных лидеров на развитие политических отношений, то можно заметить, что они тесным образом связаны со сложным процессом формирования представительства региональных интересов на общегосударственном уровне и находятся в зависимости от региональных экономических интересов и интересов олигархических структур.

Следует отметить, что уже в начале президентства В.В. Путина был нарушен баланс в системе согласования федеральных и региональных интересов. Социальный кризис, вызванный решениями и действиями государственной власти по монетизации льгот, — не единственный, но самый наглядный пример политического отчуждения, управленческой неэффективности, системного сбоя в представительстве региональных интересов.

В той системе власти, которую начал строить Президент России В.В. Путин, оказалась значительно сниженной роль федеральных законодательных органов, через которые ранее региональные элиты могли позиционировать свои интересы. Обе палаты российского парламента лишились политической автономии и превратились в подконтрольные Президенту органы, автоматически принимающие иницилируемые сверху законопроекты.

Очевидно, что с изменением порядка формирования Совета Федерации региональные руководители лишились важного инструмента влияния в федеральном Центре. Создание нового института — Госсовета — не компенсировало поли-

тического ущерба, нанесенного главам регионов, а сам Госсовет не превратился в подлинный институт представительства региональных интересов.

Повторила судьбу Совета Федерации и нижняя палата Парламента — Государственная Дума. В прошлом в ней имелось мощное региональное представительство, сегодня же оно сталкивается с рядом серьезных проблем. Это связано с тем, что снизилась политическая самостоятельность Государственной Думы, решение многих ключевых вопросов было перенесено в структуры исполнительной власти. Кроме того, после парламентских выборов 2003 г. «Единая Россия», набравшая более половины голосов избирателей, установила контроль над нижней палатой Парламента. Следствием этого стало снижение политической роли фракций и Совета Думы, возросла руководящая роль спикера и его заместителей, работа палаты бюрократизировалась.

Еще одним важным фактором в резком снижении возможности регионов напрямую доносить свои интересы до депутатов Думы стало сокращение их представительства в нижней палате. До 2003 г. во всех созывах Думы действовали депутатские группы, которые, так или иначе, представляли регионы. Однако уже начиная с 2003 г. четко оформленной депутатской группы, ставящей перед собой в качестве генеральной цель представления интересов регионов, нет.

После перехода в 2007 г. на пропорциональную избирательную систему формирования Госдумы проблема представительства региональных интересов в нижней палате стала еще более острой. Несмотря на выделение в списках политических партий при проведении думских выборов так называемых региональных списков, сегодня защищать региональные интересы в Госдуме практически некому.

Кроме того, централизация законотворческого процесса, снижение политического влияния институтов законодательной власти лишили регионы важных инструментов политического влияния. Более того, и исполнительная власть все больше замыкается на федеральный Центр, разрыв между двумя вертикальными уровнями власти возрастает; усиливающаяся ротация управленческих кадров в структурах исполнительной власти мешает налаживанию нормальных рабочих отношений с федеральными министерствами; в принятии решений возрастает роль бюрократических согласований и процедур.

Стоит признать, что в прошлом федеральные власти способствовали также и развитию контактов между регионами, инициировали межрегиональный обмен опытом. Сегодня же Центр несколько утратил интерес к развитию горизонтальных связей между регионами, в результате чего снижается важная степень притяжения субъектов.

Механизмы взаимодействия Центра и регионов достаточно многообразны и сложны. Необходимо отметить, что администрацией В. Путина были разрушены каналы, через которые в течение 1990-х гг. регионы осуществляли свое влияние на политику федерального Центра, как посредством представительной, так и через исполнительную власть. Одновременно с этим образовались новые сферы политического влияния, в рамках которых происходит взаимодействие между Центром и регионами. К ним можно отнести федеральные политические партии, механизм согласования кандидатур в ходе избирательных кампаний, федеральные округа.

Таким образом, становление института представительства региональных интересов в современной России теснейшим образом напрямую зависит от развития демократических институтов российской политической системы, а также от совершенствования федеративных отношений и успешного осуществления рыночных реформ в российской экономике и, прежде всего, их продвижения на региональном уровне.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бердникова Е.В.* Региональный лоббизм в современной России: Тенденции и перспективы развития // Вестник Саратовской государственной академии права. — 2006. — № 3.
- [2] *Кудинов О.П.* Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. — Калининград, 2000.
- [3] *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. — М., 2005.
- [4] *Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С.* Группы интересов и российское государство. — М., 1999.
- [5] *Сырунина Т.* Лоббирование и представительство интересов в законодательных и исполнительных органах власти // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 1.

## THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF REPRESENTATION OF REGIONAL INTERESTS IN MODERN RUSSIA

**O.V. Evstegneeva**

The Department of National and Federative Relations  
Russian Academy of Civil Service under the President of Russian Federation  
*Vernadskogo prospect, 84, Moscow, Russia, 119606*

The article analyzes the process of formation of the institute of representations of regional interests in modern Russia.

In the article are considered mechanisms of upholding of regional interests, dynamics of mutual relations between the Centre and regions, and also the stages of development of regional interests in conditions of formation of the Russian state are analyzed.

**Key words:** regionalism, representation of interests, federative relations, political process in modern Russia.