

Пономарева Мария Александровна

ФЕДЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В 2004 ГОДУ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ ЦЕНТР-РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПОЗИЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА

Автор анализирует основные тенденции федеративной реформы в России. Внимание акцентируется на позиции политического центра в области модернизации федеративных отношений. Подчеркивается особая важность 2004 года, явившегося результатом постепенного формирования концепции федеративной политики в рамках согласования с интересами регионов и определившего вектор развития центр-региональных отношений в сторону усиления регулятивной и контролирующей функций политического центра.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/27.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. I. С. 104-107. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/7-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Список литературы

1. Баренбойм П. Д., Лафитский В. К., Терешенко Л. К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / под ред. В. П. Мозолина, А. В. Турбанова. М.: Юстицинформ, 2011.
2. Гейвандов Я. А. Центральный банк Российской Федерации: юридический статус, организация, функции, полномочия. М., 1997.
3. Гогин А. А. К вопросу об ответственности за нарушения банковского законодательства // Банковское право. 2005. № 3.
4. Гришкорец А. А. Правовое положение служащих Банка России // Журнал российского права. 2000. № 12.
5. Концепция развития законодательства о юридических лицах [Электронный ресурс]: проект: рекомендован Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства к опубликованию в целях обсуждения: протокол № 68 от 16 марта 2009 г. // Исследовательский центр частного права. URL: http://www.privlaw.ru/files/concerp_16_2009.pdf (дата обращения: 31.07.2011).
6. Лафитский В. И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. 2011. № 3.
7. О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года: Федеральный закон № 175-ФЗ от 27.10.2008 // Российская газета. 2008. 28 октября.
8. О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций: Федеральный закон № 40-ФЗ от 25.02.1999 // Там же. 1999. 4 марта.
9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации № 314 от 09.03.2004 // Там же. 2004. 12 марта.
10. О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № 1184 от 10.06.1994 // Там же. 1994. 16 июня.
11. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года: заявление Правительства Российской Федерации № 1472 п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 // Вестник Банка России. 2011. № 21.
12. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон № 177-ФЗ от 23.12.2003 // Российская газета. 2003. 27 декабря.
13. Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству: утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 301 от 04.04.2000 // Там же. Ведомственное приложение. 2000. 22 апреля.
14. Попов А. В. Вопросы правового статуса Банка России // Кодекс. 1998. № 2.
15. Турбанов А. В. Агентство по страхованию вкладов – юридическое лицо публичного права // Очерки конституционной экономики: 10 декабря 2010 года: госкорпорации – юридические лица публичного права / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010.

DEPOSIT INSURANCE AGENCY – IS IT FEDERAL ECONOMIC SERVICE?

Anna Sergeevna Podmarkova
Department of Business Law
Higher School of Economics in Moscow
anulia@rambler.ru

The author analyzes the possibility to refer the State Corporation “Deposit Insurance Agency” to the federal economic services mentioned in article 71 of the Constitution of the Russian Federation and reveals the legislative and doctrinal perception of the concept.

Key words and phrases: Deposit Insurance Agency; federal economic service.

УДК 94(470)

Автор анализирует основные тенденции федеративной реформы в России. Внимание акцентируется на позиции политического центра в области модернизации федеративных отношений. Подчеркивается особая важность 2004 года, явившегося результатом постепенного формирования концепции федеративной политики в рамках согласования с интересами регионов и определившего вектор развития центр-региональных отношений в сторону усиления регулятивной и контролирующей функций политического центра.

Ключевые слова и фразы: федеративная политика; центр-региональные отношения; политический центр; регионы; делегирование полномочий; российский политический процесс.

Мария Александровна Пономарева, к.и.н.
Кафедра исторической политологии
Южный федеральный университет
popo-mariya@yandex.ru

**ФЕДЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В 2004 ГОДУ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ
ЦЕНТР-РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПОЗИЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЦЕНТРА[©]**

В 2000-е годы правительство России приступило к реализации концепции реформирования федеративных отношений. К 2004 году были проведены основные мероприятия. Однако они все еще были далеки от итоговой

реализации того содержания, которое разрабатывалось в 1990-е годы. Границы центр-региональных отношений по-прежнему не были четко определены, часто основывались на межличностном факторе, активности региональной власти, землячестве и иных внесистемных механизмах. Особую роль данные обстоятельства играют в случае отношений федерального центра с Южным регионом, состоящим из тесного переплетения целого ряда субпроблем: территориальных, национальных, культурных, экономических и т.п. Тем не менее именно 2004 год стал той исторической чертой, которая определила основной вектор развития не только федеративной системы в России, но и сохранения российской государственности в целом.

Проблема взаимодействия политического центра и регионов рассматривается преимущественно на стыке гуманитарных наук [3; 13]. Интересен вывод, сделанный В. Н. Лексиним о том, что процесс федеративного реформирования состоял из потока разнонаправленных новаций, соответственно, наиболее важным содержанием рассматриваемого момента должен был стать поиск оптимального варианта согласования позиций центра и регионов [3]. С точки зрения исторической методологии изучение данных процессов только вступает в фазу наращивания исследовательского объема. Разработка темы происходит в рамках выявления основных этапов федеративной политики на современном этапе с раскрытием их характерных черт либо доказательства наличия глубоких исторических традиций федеративных отношений в России [4]. Так, Н. М. Беленко определяет период 2000-2005 гг. как стабилизационный, отмеченный проведением административной реформы в целях укрепления российской государственности, формированием властной вертикали, законодательным разграничением компетенции властей и обеспечением правовой базы российского федерализма [1]. В связи с этим представляется необходимым конкретно рассмотреть эволюцию позиции политического центра по отношению к регионам, в том числе и Юга России, используя 2004 год как лакмусовую бумажку для выявления основных намерений центра и его ожиданий от проводимой политики модернизации в этой сфере.

В частности, конкретному анализу центр-региональных отношений в рамках построения федеративного государства было посвящено заседание Государственного Совета России № 12 «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти», состоявшееся 1 июня 2004 года. Во вступительном слове, определяя рамки обсуждения вопросов, В. В. Путин отметил, что «сегодня... разграничение полномочий подходит к своей завершающей стадии» [10]. Он также предложил сосредоточиться на решении ряда ключевых проблем, среди которых: во-первых, окончательное разграничение полномочий между уровнями власти и в связи с этим, определение их ответственности. В рамках решения этого вопроса немаловажную роль, по мнению В. В. Путина, должна была играть последовательная реализация требований базового закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Во-вторых, важное значение придавалось корректировке федерального и регионального законодательства в соответствии с новыми принципами федеративных отношений и местного самоуправления, новыми финансово-экономическими условиями функционирования федеральных, региональных и местных властей. В-третьих, В. В. Путин предложил членам Государственного Совета сосредоточиться на выработке административной реформы, которая должна была проводиться на региональном уровне с целью «многократно “разбюрокрачивать” хозяйственную и экономическую жизнь» [Там же]. Тем самым центр подчеркнул намерение четко обрисовать функции и меру ответственности регионов и реализовать заявленные ранее собственные контролирующие функции. Еще более показательно для выявления основных этапов развития позиции центра в отношениях с регионами выступление на тот момент руководителя аппарата Правительства Российской Федерации Д. Н. Козака. Министр заявил о том, что Россия вступает в этап еще большей, чем ранее, децентрализации власти, «которая еще недавно, да и сегодня, не снилась даже тем субъектам Федерации, которые имели самые широкие полномочия в силу индивидуальных договоров» [2].

Таким образом, центр предложил регионам изменить принципы договорной федерации на новые механизмы делегирования полномочий. При этом, с одной стороны, регионам предлагалась действительно широкая самостоятельность «в детальном регулировании», прежде всего, бюджета, финансового перспективного планирования своего развития. С другой стороны, субъектам предлагалось принимать на себя в таком случае полную «политическую ответственность перед избирателями за выполнение этих функций» [Там же]. При этом изначально принцип делегирования полномочий означал игру по правилам, установленным центром. По словам Д. Козака, новый механизм делегирования финансовых полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации позволял безболезненно сохранить контроль за их исполнением федеральному центру [Там же]. Таким образом, получил подтверждение тезис о предоставлении регионам определенной свободы действий в области преимущественно социально-экономических отношений. Для реализации этой задачи центр заявил о готовности сократить и оптимизировать работу федеральных органов власти в регионах. Передача функций в регионы в данной сфере дополняла механизмы наращивания административного давления на региональный политический процесс и построение властной вертикали.

Представители субъектов Российской Федерации активно участвовали в разработке региональной политики. Центральные органы власти, на данном этапе еще не достигшие уверенной позиции в отношениях с регионами, вынуждены были учитывать интересы последних при разработке и проведении реформ. Руководители регионов на данном этапе высказывали предложения, не всегда совпадавшие с концепцией политического центра. Этот вывод, в частности, подтверждает выступление на Государственном Совете Председателя Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкова, который заявил о готовности правительства «отреагировать на предложения» и «работать плотнее с руководителями регионов», более того, «выделить до 15 мест на заседаниях... компенсировать недобор министров опытными руководителями из регионов» [14].

В. В. Путин, выступая по итогам активно развернувшейся дискуссии, инициированной присутствовавшими на Совете представителями регионов, также отметил, что идеальных решений найти не получится, но они «могут и должны быть обоснованными, взвешенными и сбалансированными» [11].

Таким образом, к концу 2004 года взаимоотношения центра и регионов в России развивались в несколько противоречивом контексте: с одной стороны, у политического центра было сформировано определенное структурное видение основных тенденций развития федеративной реформы, собственных функций в ней, а также определенной роли регионов. С другой стороны, оппозиционные предложения регионов, получившие поддержку части интеллектуального и политического сообщества и озвученные в рамках деятельности органов государственной власти, позиционированных центром в качестве структур, предназначенных для согласования интересов, определили ближайшие шаги по реализации реформы в области центр-региональных отношений.

Задачи центра по развитию взаимоотношений с регионами были вновь актуализированы в обращении В. В. Путина к Государственному Совету в декабре 2004 года, посвященному вопросам повышения эффективности работы власти. В качестве первоочередной задачи было заявлено намерение усилить контроль над регионами посредством применения нового порядка наделения полномочиями глав регионов, повышения их ответственности перед центром, а также активизации роли руководителей регионов в подготовке важнейших государственных решений. Вторая задача, о необходимости решения которой было заявлено центром, заключалась в дальнейшем реформировании Совета Федерации по формуле создания единой системы исполнительной власти при оказании главами субъектов Российской Федерации влияния на формирование федерального бюджета [9]. При этом центр вновь подтвердил намерение передать на места основные полномочия в экономической и бюджетной сферах. В качестве примера В. В. Путин привел ситуацию с расходами центра на регионы, входящие в Южный федеральный округ за 2000-2004 годы. По его сведениям, без учета Чеченской Республики поддержка со стороны федерального центра южных регионов выросла в 2,6 раза. Финансовая помощь в расчете на одного жителя поднялась в 3,4 раза, однако при этом уровень безработицы не сократился, а вырос в 1,6 раза [Там же]. Следовательно, именно регионы, по мнению центра, должны были в данном случае определить тот объем средств, который наиболее необходим в той или иной сфере на конкретный момент времени. Однако данное делегирование полномочий изначально становилось возможным при довлеющем присутствии представителей центральной власти центра в регионах – то есть полномочных представителей в округах, а также иных должностных лиц исполнительной власти [Там же].

Таким образом, учитывая предложения регионов, центр обосновал намерение дифференцировать региональную политику в зависимости от особенностей исторических традиций регионов, неравномерности в темпах их экономического роста и социального развития. Данная форма центр-региональных отношений была сформулирована еще в 1990-е годы в рамках деятельности Министерства региональной политики Российской Федерации, однако на тот момент она не была обеспечена необходимыми механизмами контроля ее реализации на местах. К 2004 году политический центр, определившись с поддержкой глав регионов, получил возможность своевременно оценивать состояние экономической, социальной и других сфер в регионах и разрабатывать стратегии развития государства с учетом этих особенностей, но без активной политической оппозиции принимаемым решениям.

Что касается Юга России, то данный регион стал одним из первых, в котором политический центр начал использовать метод назначения на ключевые политические позиции лиц, в наибольшей степени поддерживающих проведение федеративной реформы. Это обеспечивало максимальный контроль над изменяющейся региональной ситуацией в социально-экономическом и политическом развитии. Показательна в этом смысле смена полномочных представителей Президента России в Южном федеральном округе, и прежде всего неоднократное назначение на эту должность человека, занимающего лидирующие позиции в центральной политической элите – Д. Н. Козака [7, ст. 3781]. Более того, дальнейшие действия центра были направлены на все большее регулирование процессов, происходящих на Юге России. В целях улаживания общественно-политической ситуации, улучшения экономического положения, а также предупреждения и пресечения террористических акций, выявления и устранения причин и условий, способствующих их подготовке и проведению, в Южном федеральном округе была образована специальная Комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории [8]. Несмотря на конкретно-территориальный и проблемный характер решаемых вопросов, в состав комиссии вошли представители, прежде всего, федерального центра, к которым, безусловно, можно было уже отнести и представителя Президента РФ в округе Д. Н. Козака [12]. Однако позже состав Комиссии был несколько «разбавлен» заместителями полномочного представителя в округе (на тот момент) С. Ю. Вязаловым и Н. А. Федоряком, а также министром регионального развития Российской Федерации В. А. Яковлевым [5], что способствовало более конкретному изучению возникающих вопросов, но не меняло ни баланса центра и регионов в составе Комиссии, ни общего вектора принимаемых решений.

Одновременно центр приступил к регулированию взаимоотношений в конкретных регионах Юга России. В частности, были приняты специальные решения в рамках преодоления последствий осетино-ингушского конфликта 1992 года. С этой целью, доказывая необходимость совершенствования деятельности государственных органов по развитию отношений между Республикой Северная Осетия – Алания и Республикой Ингушетия, федеральный центр все координирующие и контролирующие функции на территории республик передал полномочному представителю в округе [6]. При этом, в связи с необходимостью защиты прав и свобод граждан на территории республик, была упразднена должность специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта. Тем самым центр на практике подтвердил заявленное ранее намерение заменить договорные отношения с регионами на концепцию согласования интересов, взяв на себя регулирующие и контролирующие функции.

Таким образом, 2004 год – рубеж между двумя содержательными этапами в развитии центр-региональных отношений в России. К этому времени центральные органы власти, еще не достигшие уверенной позиции в отношениях с регионами, вынуждены были учитывать интересы последних при разработке и проведении реформ. Регионы, в свою очередь, активно участвовали в разработке преобразований, высказывали свои предположения, не всегда совпадавшие с намерениями центра. Прочность позиции отдельных регионов, в том числе и Юга России, по отстаиванию собственных интересов привела к тому, что центр был вынужден лавировать между противоположными тенденциями: с одной стороны, он подтвердил тезис о предоставлении регионам определенной свободы действий преимущественно в области социально-экономических отношений, с другой стороны, передача функций в регионы в данной сфере не означала отказа от намерений продолжить наращивать административное давление на региональный политический процесс. Результатом проводимой политики делегирования полномочий в 2004 году стало постепенное усиление позиций центра, который, определившись с поддержкой глав регионов, получал возможность не только оценивать реальное состояние экономической, социальной и других сфер в регионах, но и разрабатывать стратегии развития государства с учетом этих особенностей, но без политической оппозиции принимаемым решениям. С этого момента политический центр становится активной регулирующей силой в территориальных, национальных и иного рода межрегиональных конфликтах, в том числе на Юге России.

Список литературы

1. **Беленко Н. М.** Становление и развитие федеративных отношений в России: 90-е гг. XX – начало XXI в.: автореф. дисс. ... докт. ист. наук. М., 2006.
2. **Козак Д. Н.** Выступление на заседании Государственного Совета 1 июня 2004 года [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2004/06/01/76505.shtml> (дата обращения: 10.04.2011).
3. **Лексин В. Н.** Федеративная Россия и ее региональная политика. М.: Инфра-М, 2008. 352 с.
4. **Никонов С. Ю.** Общее и особенное во взаимоотношениях центра с губерниями и другими территориями в России: конец XIX – начало XX в. // Казанский федералист. 2005. № 2-3.
5. **О внесении изменений в состав Комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе** [Электронный ресурс]: распоряжение Президента РФ № 511-рп от 29 октября 2004 г. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 09.04.2011).
6. **О мерах по совершенствованию деятельности государственных органов по развитию отношений между Республикой Северная Осетия – Алания и Республикой Ингушетия:** Указ Президента РФ № 1285 от 6 октября 2004 г. // Российская газета. 2004. 9 октября.
7. **О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе:** Указ Президента РФ № 1170 от 13 сентября 2004 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2004. № 38.
8. **Об образовании Комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе** [Электронный ресурс]: распоряжение Президента РФ № 421-рп от 13 сентября 2004 г. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 09.04.2011).
9. **Путин В. В.** О повышении эффективности работы органов государственной власти [Электронный ресурс]: вступительное слово на заседании Государственного совета 24 декабря 2004 года. URL: <http://archive.kremlin.ru/stc/events81805.shtml> (дата обращения: 09.04.2011).
10. **Путин В. В.** По вопросу совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти [Электронный ресурс]: вступительное слово на заседании Государственного совета 1 июня 2004 года. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2004/06/01/1445_type63374type63378_6519.shtml (дата обращения: 10.04.2011).
11. **Путин В. В.** По вопросу совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти [Электронный ресурс]: заключительное слово на заседании Государственного совета 1 июня 2004 года. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2004/06/01/1729_type63378_65211.shtml (дата обращения: 10.04.2011).
12. **Состав Комиссии по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе** [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 421-рп. URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 09.04.2011).
13. **Туровский Р. Ф.** Центр и регионы: проблемы политических отношений. Изд-е 2-е. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2007. 399 с.
14. **Фрадков М. Е.** Выступление на Государственном Совете 1 июня 2004 года [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2004/06/01/76510.shtml> (дата обращения: 10.04.2011).

RUSSIAN FEDERAL POLICY OF 2004 IN THE CONTEXT OF CENTRE-REGIONAL RELATIONS HISTORY: POLITICAL CENTRE POSITION

Mariya Aleksandrovna Ponomareva, Ph. D. in History
Department of History and Political Science
South Federal University
pono-mariya@yandex.ru

The author analyzes some key trends of the federative reform in Russia, pays special attention to the political centre position in the modernization of federative relations and emphasizes the special significance of year 2004 which was the result of the gradual development of federative policy concept within the framework of regions interests coordination and which determined the centre-regional relations vector towards the strengthening of the regulatory and supervisory functions of the political centre.

Key words and phrases: federative policy; centre-regional relations; political centre; regions; delegation of powers; Russian political developments.