

Анатолий ЛАПИН, Елена АФАНАСЬЕВА, Юлия САННИКОВА

МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР – РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭЛИТА» В ПРИВОЛЖСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

В статье рассматриваются основные направления формирования взаимодействия региональных политических элит и федерального Центра. Также в статье показаны основные модели данного взаимодействия исходя из экономической и социальной ситуации в регионе.

Ключевые слова: власть, полномочия, предметы ведения, регион, субъекты Федерации, федерализм, федеративный договор

Россию характеризуют столь высокие межрегиональные различия уровней социально-экономического развития субъектов Федерации, что это требует выстраивания специальных моделей взаимодействия между ними и федеральным Центром. Эти отношения, с одной стороны, должны учитывать специфику конкретного субъекта Федерации с тем, чтобы проводимая региональная политика была наиболее эффективной. С другой – опираться на определенную типологию частей экономического пространства и выделение групп относительно однородных регионов. Такой, используемой в Российской Федерации с 2000 г., моделью является «окружная» модель управления развитием регионов. С тем, чтобы проследить ее эволюцию, в настоящей статье будут представлены результаты исследований взаимоотношений федерального Центра с регионами Приволжского федерального округа (далее – ПФО).

Социально-экономическое развитие регионов ПФО

ПФО занимает 6,1% территории России, включая в свой состав 14 субъектов Федерации, где проживает более 21% населения страны. На основании невзвешенной методики ранкинга¹, включаю-

¹ Ранкинг – список любых объектов (например, стран, регионов и т.п.), который можно упорядочить по любому из имеющихся ранжирующих показателей. В отличие от рейтинга, это не зафиксированная форма или методика расчета, а база данных для получения всех интересующих вариантов ранжирований исходного списка. Отличительная черта ранкингов – это объективность, независимость результата и возможность отранжировать исходный список по интересующему ранжирующему показателю. Использована принятая в методике ранкинга стандартная система показателей, включающая три блока: экономический, финансовый и социальный.

щей 10 макроэкономических показателей, в *таблице 1* представлена динамика социально-экономического развития субъектов ПФО за 2005–2011 гг.

Т а б л и ц а 1

**Рейтинговая оценка социально-экономического развития регионов ПФО
по основным показателям за 2005–2011 гг.**

Субъекты ПФО	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ* за период
Республика Башкортостан	4	6	7	8	7	7	6	+2
Кировская область	9	11	12	13	14	14	14	+5
Республика Марий Эл	10	13	11	14	13	13	14	+4
Республика Мордовия	3	4	5	6	13	13	13	+10
Нижегородская область	7	3	3	3	3	3	3	-4–1
Оренбургская область	5	4	4	4	5	4	4	-1
Пензенская область	10	12	11	12	12	12	12	+2
Пермский край	5	5	6	5	6	5	5	0
Самарская область	2	2	2	2	2	2	2	0
Саратовская область	8	7	9	9	8	9	7	-1
Республика Татарстан	1	1	1	1	1	1	1	0
Удмуртская Республика	6	8	8	10	10	10	10	+4
Ульяновская область	10	10	10	11	11	11	11	+1
Чувашская Республика	8	9	7	7	9	8	8	0

*Δ – изменение за 2005–2011 гг.: «-» – улучшение положения, «+» – ухудшение.

Источник: Расчеты авторов на основании данных Федеральной службы государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138623506156

Отметим, что представленные в *таблице 1* ранги (места) субъектов Федерации определялись *по абсолютным*, а не *среднедушевым значениям*, что объясняется актуализацией роли «масштаба» во взаимоотношениях территории с федеральным Центром, ее вклада в решение общенациональных проблем (количество избирателей, сумма перечисляемых налогов в федеральный бюджет, объемы валового регионального продукта, инвестиций, занятость и др.). Выполненные расчеты² позволили сделать следующие выводы.

² Рейтинговая оценка составлена авторами на основе 10 показателей социально-экономического развития регионов ПФО: среднегодовая численность населения; валовой региональный продукт; денежные доходы населения; строительная деятельность; заболеваемость населения; численность врачей всех специальностей; грузооборот всеми видами транспорта; число организаций, выполняющих научные исследования и разработки; инвестиции в основной капитал; доходы и расходы консолидированного бюджета.

Во-первых, регионами — лидерами ПФО в 2011 г. являются Республика Татарстан, Самарская область, Нижегородская область, Оренбургская область и Пермский край.

При этом если Республика Татарстан и Самарская область уверенно удерживают доминирующие позиции в округе, то в группе 3—5-х мест *произошли серьезные изменения*. Республики Мордовия и Башкортостан, занимавшие 3-е и 4-е места заметно ухудшили свои позиции и переместились на 13-е и 6-е (особенно сильные изменения затронули Мордовию, которая из регионов-лидеров сместилась в группу аутсайдеров). Их место к 2011 г. заняли Нижегородская и Оренбургская области, а на 5-й позиции остался Пермский край. Общим для выделенных субъектов Федерации является наличие крупных объемов накопленного в советский период производственного потенциала; высокий уровень индустриализации, урбанизации и плотности населения (на всех вышеотмеченных территориях проживает от 3 до 4 млн чел.).

Во-вторых, прослеживается *нарастание степени межрегиональной дифференциации*. С годами расхождение регионов по уровню социально-экономического развития увеличивалось. Если в 2005 г. некоторые регионы находились на одном уровне (так, Республика Марий Эл, Пензенская и Ульяновская области делили последнее 10-е место), то в 2011 г. расходящиеся траектории развития позволили выделить уже 14 рангов, по одной на каждый входящий в ПФО регион.

Отчетливо наблюдается «дрейф» в конец списка.

Из 14 субъектов Федерации в ПФО 7 ухудшили позиции в рейтинге (Республика Башкортостан, Кировская область, республики Марий Эл и Мордовия, Пензенская и Ульяновская области, Удмуртская Республика) и только 3 — улучшили (Нижегородская, Оренбургская и Саратовская области), что свидетельствует о *продолжении тенденций дивергенции* на территории округа: сильные становятся еще сильнее, с одновременным размытием группы регионов-середнячков, большая часть из которых смещается в отстающие. Наиболее активно ослабление ощущается для Кировской области (потеряла 5 позиций), Удмуртской Республики и Марий Эл (4 позиции).

Типичными регионами-аутсайдерами остаются Республика Марий Эл, Пензенская и Ульяновская области, к которым в 2011 г. добавились Кировская область, Удмуртская Республика и Мордовия.

Взаимоотношения регионов ПФО с федеральным Центром

Казалось бы, будучи генераторами проводимой региональной политики, ее формата, специализации экономики регионов, федеральная и региональная власти призваны выполнять системообразующую роль в укреплении вертикальных связей Центра и субъектов Федерации, горизонтальных — внутри ПФО. Однако и для лидеров, и для аутсайдеров взаимоотношения с федеральным Центром *играют ключевую роль* в определении дальнейшей траектории развития, ее устойчивости и конкурентоспособности (как на внешних, так и на внутренних рын-

ках). В связи с доминированием вертикальной части «архитектуры» региональной политики в нашей стране особенно актуален вопрос выстраивания взаимоотношений в направлении «федеральный Центр — региональная элита».

В этой ситуации поведение региональных экономических и политических элит определяет двойственность их статуса. С одной стороны, они зависят от решений и действий Центра. С другой — чувствительны к поддержке местного населения³.

Поэтому основной функцией региональной власти становится встраивание в систему общегосударственной (федеральной) политики частных региональных интересов. Это обуславливает растущую интеграцию интересов региональной власти и бизнеса (когда период захвата бизнесом власти сменяется обратным, но суть происходящих процессов от этого не меняется⁴), описываемую термином «*региональная экономико-политическая элита*».

Во взаимоотношениях в системе «федеральный Центр — региональная экономико-политическая элита» условно выделяются три этапа: 1992–1999 гг. (Президент РФ — Б.Н. Ельцин); 2000–2011 гг. (Президенты РФ — В.В. Путин и Д.А. Медведев)⁵, 2012 г. (Президент РФ — В.В. Путин).

Первый этап характеризуется усилением позиций местных элит посредством этнических, политических и экономических мер (факторов). Инкорпорирование региональных политических лидеров в высшие региональные структуры власти в 90-е гг. происходило либо путем демократических выборов, либо по инициативе федеральных властей. Поэтому степень их влияния на экономико-политическую жизнь областей и республик после августовского путча 1991 г. была различной.

Например, избранные лидеры поволжских республик (М. Шаймиев, Н. Федоров, М. Рахимов и др.) фигурировали в рейтингах «100 ведущих политиков России» с 1993 г., а из восьми поволжских «назначенцев» с 1993 г. до конца 1995 г. в лидирующей сотне фигурировал только Б. Немцов. В республиках, где президентские выборы состоялись еще в 1991–1993 гг., региональное политическое лидерство формировалось значительно быстрее, чем в областях, которыми до 1995–1996 гг. руководили назначенные указом Президента главы администраций. Лидеры отдельных субъектов Федерации (М. Шаймиев, Н. Федоров), в той или иной мере реализовав реформистские проекты, смогли укрепить свои позиции в результате президентских выборов 1996–1997 гг., т.е. неоднократно прошли через процедуру выборов. Этот фактор позволил отдельным регионам, таким как Республика Татарстан, Самарская область и Республика Башкортостан, выстраивать с федеральным Центром отношения «на равных».

³ Бахлова О.В. Региональные политические элиты в системе коммуникаций федерального государства // Регионология. 2011. № 1. С. 325.

⁴ Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. С. 16.

⁵ Полякова Ю.С. Типология и прогнозирование моделей взаимоотношений на уровне «федеральный Центр — региональная политическая элита» // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2 С. 62.

Второй этап характеризуется принципиально новыми взаимоотношениями Центра и регионов. 2000 г. становится переломным с точки зрения строительства вертикали власти, связанной с практикой назначения высших должностных лиц субъектов Федерации Президентом РФ.

Следующим моментом в развитии взаимоотношений федерального Центра и региональной элиты становится 2004 г. С этого года, в связи с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”», кандидатура высшего должностного лица высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации принимается законодательным (представительным) органом власти по представлению Президента, что дает еще большую власть федеральному Центру и меняет «перевес сил» в сторону Кремля⁶.

Третий этап связан с возвращением к модели выборов глав регионов, однако с использованием «президентского фильтра» и возможности отрешения от должности за «утрату доверия». Таким образом, произошедший в 2012 г. переход к выборам глав исполнительной власти субъектов Федерации отличается от практики их избрания, реализовавшейся на первом этапе развития отношений в системе «федеральный Центр — региональная экономико-политическая элита».

Модели федеральных и региональных отношений

Авторы статьи разделяют позицию, согласно которой на третьем этапе сосуществуют *три основные модели федеральных и региональных отношений*: «национальная республика», «модернизированный регион» и «депрессивный регион»⁷. Субъекты Федерации группируются исходя из степени самостоятельности, поддержки территориальных элит местным населением, степени влияния федерального Центра на внутрирегиональные процессы, а также на основании различных систем организации и реализации интересов как региона, так и местных политических элит.

Для «*национальной республики*» характерно сосредоточение политических и экономических рычагов влияния на ситуацию в субъекте Федерации у региональной элиты при незначительном влиянии федерального Центра.

Характерной чертой данной модели является вмешательство федеральных органов власти в принятие решений *лишь в отдельных, исключительных случаях*. В ПФО данную модель представляют два

⁶ Последние прямые губернаторские выборы состоялись в Ненецком автономном округе в январе 2005 г.

⁷ Полякова Ю.С. Указ. соч. С. 61.

региона — республики Башкортостан и Татарстан. Сохранение и приумножение экономико-финансовых ресурсов «в своих руках» является приоритетной задачей для региональной элиты. На основе этого выстраиваются взаимоотношения субъекта Федерации и федерального Центра, политика региона.

Свое становление регионы данной группы начали в 1990-е гг., используя этнополитический фактор для получения максимальной независимости, а также ослабление прямых связей от Центра к региону. Используя фактор национального самосознания и «титularyного государственного этноса»⁸, особенно усилившихся в постсоветский период, современная региональная элита укрепляла свои позиции среди местного населения. С 1994 г. договоры о разграничении полномочий заключались лишь между федеральным Центром и национальными республиками, которые предполагали большой объем полномочий (нередко идущими вразрез с федеральным законодательством). В августе 1994 г. были заключены соответствующие договоры с Республикой Башкортостан, а в 1995 г. — с Республикой Удмуртия. Центр фактически признавал за республиками статус суверенных государств. Соответствующие формулировки использовались в тексте договора. В случае с Татарстаном договор по некоторым формулировкам может трактоваться как учредительный и межгосударственный. В других случаях договоры, по сути, определяли статус республик как суверенных «государств в государстве» (Башкортостан). Другие же субъекты Федерации, входящие в состав ПФО, таких привилегий не получили. Еще не менее важной особенностью этих территорий является наличие развитой добывающей промышленности и крупные финансовые вливания в территорию⁹.

Отметим, что в рассматриваемой группе регионов власть носит особый характер. Решения по конкретным вопросам принимаются *исходя из идеологических интересов*. Экономика субъектов Федерации открыта, ведется активная внешнеторговая деятельность как на межрегиональном, так и на международном уровне. Эти особенности определяют курс на развитие международных отношений, еще большей либерализации экономики, желание отменить или снизить экспортные пошлины.

В рамках модели **«модернизированный регион»** регионы взаимодействуют с федеральным Центром более плотно. К данной модели относятся субъекты Федерации с высоким уровнем развития обрабатывающей промышленности, преобладанием наукоемкого производства либо тяжелой промышленности. Реализующие данную модель субъекты Федерации представляется возможным условно разбить на две группы:

- регионы с преобладанием современного наукоемкого производства, стремящиеся к быстрому развитию;

⁸ Там же.

⁹ Наибольшего успеха в обретении независимости от федерального Центра добился Татарстан. В частности, данный регион распоряжается 30% добытой на его территории нефтью. Кроме того, республика была единственным субъектом Федерации, с которым в 2007 г. вновь заключено соглашение о разграничении полномочий.

Это прежде всего Самарская и Нижегородская области. Элиты данных субъектов Федерации выбрали для себя вариант активной модернизации при участии государства: начиная с 2000 г. при прямом финансовом участии федерального Центра и энергичном привлечении иностранных инвестиций. Выбору данной модели также способствовало удачное географическое положение и исторические традиции.

- регионы, основу экономики которых формирует тяжелая промышленность.

Наиболее ярким представителем данной группы является Пермский край.

Но, несмотря на отмеченные различия, все они выстраивают свою политику с учетом активного вмешательства федерального Центра в решение региональных вопросов.

В регионах, которые можно отнести к «*депрессивным*», достаточно слабая и лояльная политическая элита. Во многом это связано с финансовой зависимостью территории от федерального Центра. При этом интересы региональной элиты являются второстепенными и не противостоят интересам Центра при принятии стратегических решений. В ходе давления со стороны федерального Центра подчас происходит вмешательство в исключительно региональные процессы.

Данные субъекты Федерации прежде всего являются аграрными, т.е. их территория полностью способна обеспечивать себя продуктами питания и специализируется на поставке продукции на внутренний рынок, вследствие чего они имеют ограниченный потенциал для экономического развития. К ним в ПФО принадлежит прежде всего Ульяновская область, которая не имеет сильных этнических традиций, сдерживающих влияние федерального Центра, как например, в Республике Мордовия. Также нередко региональная элита под воздействием давления из Центра действует в «пожарном режиме», что еще больше снижает способность к управлению ситуацией.

Таким образом, сегодня *только два региона* в ПФО — республики Татарстан и Башкортостан — способны самостоятельно обеспечивать себя финансовыми ресурсами. Остальные двенадцать так или иначе зависимы от федерального Центра. При этом одни регионы, наладив активное взаимодействие с «федералами», превратились в локомотивы социально-экономического роста. Другие, ориентируясь на него, плывут по течению, получают дотации и субвенции.

Завершая, отметим, что, являясь полярными, модели взаимодействия федерального Центра и региональных элит «национальная республика» и «депрессивный регион», по нашему мнению, не способствуют развитию экономики России. Первая по причине слабости влияния Центра. Вторая — по причине постоянной потребности в финансовых вливаниях. Таким образом, наиболее выгодная модель региональной экономической политики — это «модернизированный регион».

Однако ее реализацию сдерживает современная правоприменительная практика, в рамках которой все более значительное число властных полномочий региональных элит замыкается на федеральном уровне. Это, во-первых, способствует увеличению разрыва между региональной эли-

той и федеральным Центром, еще больше усиливая процесс сворачивания горизонтальных связей между субъектами Федерации. Во-вторых, ограничивает обмен позитивным опытом между территориями, провоцируя их самоизоляцию.

Приходится, однако, констатировать, что, несмотря на отмеченное негативное влияние жесткой вертикали власти, в ближайшее время не произойдет резкой смены моделей взаимоотношений между федеральной и региональными экономико-политическими элитами. Процесс развития последних будет продолжен «под присмотром» федерального Центра.