

46



На правах рукописи

ХАМИДУЛИН Владислав Саидович

**Взаимоотношения между Центром и регионами
России в конце XX – начале XXI века:
опыт, проблемы и перспективы
(на примере Приморского края)**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 ДЕК 2008

Владивосток
2008

Диссертация выполнена на кафедре регионоведения Владивостокского института международных отношений Азиатско-Тихоокеанского региона Дальневосточного государственного университета

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Печерица Владимир Федорович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Смоляков Владимир Александрович;
кандидат политических наук, доцент
Курбенков Валерий Анатольевич

Ведущая организация: Приморская государственная
сельскохозяйственная академия

Защита состоится 26 декабря 2008 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212.056.03 в Дальневосточном государственном университете по адресу: 690091, г.Владивосток, ул.Уборевича, 25, ауд. 208.

Тел.: 51-53-10

С диссертацией можно ознакомиться в Институте научной информации – в фундаментальной библиотеке ДВГУ по адресу: 690600, г. Владивосток, ул. Алеутская 65б.

Сведения о диссертации и автореферате размещены на сайте Дальневосточного государственного университета по адресу:
<http://uml.wl.dvgu.ru>

Автореферат разослан 26 ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент



С.А. Мефодьева

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования вызвана изменениями политико-территориальной структуры, произошедшими в России после 1991 года и продолжающимися происходить сейчас. Эти изменения определяют содержание политического взаимодействия между Центром и регионами России, а также политического процесса в целом. Конституцией России определены базовые принципы таких взаимоотношений, из которых следует, что Россия является федеративным государством. Но реальность не всегда совпадает с декларациями, поэтому задача политической науки состоит в анализе этой реальности и понимании того, почему эти проблемы возникают. С самого начала существования нового Российского государства структура политических взаимоотношений постоянно менялась, проходя различные фазы централизации и децентрализации. Сам распад СССР, после которого появилась Российская Федерация, сопровождался различными децентралистскими лозунгами. В результате в России была сделана попытка наполнить реальным содержанием унаследованные от исчезнувшего советского государства формальные федеративные принципы политических взаимоотношений. А это, в свою очередь, имело и имеет важнейшее значение для сохранения и дальнейшего развития российского государства.

Степень научной разработанности проблемы. Степень исследованности теоретических проблем федерализма высока. Ими занимались такие зарубежные ученые как Р. Неф, В. Остром, П.Кинг, Дж. Элейзер, Н. Роджерс, Дж.Корри, Д. Тэпс, Р. Инмэн, Д. Рубинфельд, Р.Натан, Э.Хоффман, Л.Зидентоп¹. В работах указанных авторов выделяются основные черты и

¹ Зидентоп, Л. Демократия в Европе / Л. Зидентоп. – М.: Логос, 2001. – 312 с.; Кинг, П., Классифицирование федераций / П.Кинг // Полис. – 2002. – №5. – С.6-18; Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах / А.Лейпхарт. – М.: Аспект-Пресс, 1997. – 288 с.; Натан, Ричард П., Хоффман, Эрик П. Современный федерализм [Электронный ресурс] / Общественно-образовательный портал «Аудиториум». - Режим доступа: auditorium.ru; Неф, Р. Да здравствует нонцентрализм! [Электронный ресурс] / Р.Неф. // Фонд «Либеральная миссия». - Режим доступа: <http://www.liberal.ru/book1.asp?Num=107>; Остром, В. Смысл американского федерализма / В.Остром. – М.: «Арена», 1993 – 320 с.; Тэпс, Д. Концептуальные основы федерализма / Д.Тэпс. - СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002. – 204 с.; Элейзер, Дж. Сравнительный федерализм / Э. Элейзер // Полис. – 1995. – №5. – С.106-115; Tarlton, Ch.D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation [Электронный ресурс] / Ch.D. Tarlton // The Journal of Politics. – Vol.27, 1965. – P.866-875. - Режим доступа: jstore.org; Inman,R.P., Rethinking Federalism [Электронный ресурс] / R.P. Inman, D.L. Rubinfeld // Journal of Economic Perspective – Volume 11, Number 4 – Fall 1997 – P. 43-64. - Режим доступа: jstore.org и др.

особенности федерализма, также исследуется практика федерализма государств Западной Европы и Северной Америки. Вместе с тем, есть в этих работах и проблематизация теоретических аспектов федерализма, связанная с многообразием его форм и трудностями в определении его существенных черт.

Проблемами федерализма занимаются и российские авторы, такие как А.Н. Аринин, Г.В.Марченко, В.С. Нерсисянц, А.А. Захаров, Л.М. Карапетян, С.Д.Валентей, И.А.Умнова (Конюхова), Г.В.Каменская, А.Н. Родионов, Э.В. Тадевосян, В.Е. Чиркин, В. Б. Пастухов, А.А.Галкин, П.А. Федосов, М.Г.Миронюк и др.² В трудах этих авторов также разрабатываются основные положения теории федерализма, даются его типологии, исследуются реальные примеры федеративной политики за рубежом и в России. В теоретическом плане российские авторы находятся под влиянием зарубежных концепций федерализма, что, по нашему мнению, вызвано длительным перерывом в развитии отечественной политологии и теорий федерализма в частности, находившихся под идеологическим прессом в СССР.

² Аринин, А. Н. К новой стратегии развития России: федерализм и гражданское общество: Идеино-теоретические, политические и правовые аспекты / А.Н.Аринин. – М.: ООО «Соверо-Принт», 2000. – 283 с.; Аринин, А. Н., Уроки и проблемы становления российского федерализма / А.Н.Аринин, Г.В.Марченко. – М.: Интелтех, 1999. – 234 с.; Галкин, А.А. Федерализм и публичная сфера в России / А.А.Галкин, П.А.Федосов, С.Д.Валентей, В.Д.Соловей // Полис. – 2001. – №4. – С. 132-161; Каменская, Г.В. Политические системы современности / Г.В. Каменская, А.Н. Родионов. – М.: ОНЕГА, 1994. – 224 с.; Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М.Карапетян. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 352 с.; Карапетян, Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (критический обзор некоторых публикаций) / Л.М. Карапетян // Государство и право. – 1996. – №12. – С. 53-65; Конюхова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А.Конюхова. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2004. – 592с.; Пастухов, В.Б. Новый федерализм для России: институционализация свободы / В.Б. Пастухов // Полис. – 1994. – №3. – С. 95-105; Тадевосян, Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации / Э.В. Тадевосян // Государство и право. – 2002. – №3 – С.17-26; Тадевосян, Э. Советский федерализм: теория, история, современность / Э.В. Тадевосян // История СССР. – 1991. – №6. – С. 45-66; Тадевосян, Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме ассиметричных федераций / Э.В. Тадевосян // Государство и право. – 1997. – №8. – С. 58-68; Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А.Умнова. – М.: Дело, 1998. – 280 с.; Чиркин, В.Е. Современное федеративное государство / В.Е. Чиркин. – М.:Изд-во МНИ МП, 1997. – 128с.; Чиркин, В.Е. Государственная власть субъекта федерации / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2000. – №10. – С. 5-12.

Рассматривая взаимоотношения между центром и регионами в России исследователи практически единодушно приходят к выводу, что децентрализация и получение региональными властями больших прав на самоуправление всегда связано с ослаблением центральной власти. И наоборот, как только Центр усиливается, он начинает играть решающую роль во внутренней региональной политике и в общегосударственном масштабе.

Анализируя работы и зарубежных, и российских ученых, мы пришли к выводу, что существует два основных направления в исследовании федерализма – ценностное и формально-позитивистское. Эти подходы имеют существенные отличия друг от друга и проблема их применимости в исследовании теории и практики федерализма имеет методологическое значение.

Признанным классиком здесь является Макс Вебер, поставивший проблему отделение оценки от эмпирических фактов в исследовании³. Из зарубежных авторов стоит также выделить политического философа Лео Штрауса⁴, обозначившего скрытые основы позитивистского подхода в политической науке, Пьера Бурдьё⁵, французского классика социологии, исследовавшего противостояние ценностного и позитивистского подходов в поле науки, а также немецких политологов Вольфганга Бонса и Христиана Вельцеля, разрабатывавших проблемы эпистемологии, выбора исследовательской позиции, научно-методических и теоретических основ политологии⁶.

Среди российских ученых, занимавшихся методологическими проблемами в политологических исследованиях, следует выделить О.Ю.Бойцову и В.Я.Гельмана⁷. Данные авторы рассматривают вопросы противостояния

³ Вебер, М. Избранные произведения / М.Вебер. — М.: Прогресс, 1990. —808 с.— (Социологич. мысль Запада), С. 557.

⁴ Штраус, Л. Введение в политическую философию / Л.Штраус. — М.: Логос, Праксис, 2000, — 364 с., С. 19-20.

⁵ Бурдьё, П. Поле науки [Электронный ресурс]: П.Бурдьё. — S/Л'2002. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. — М.: Институт экспериментальной социологии. — СПб.: Алетейя, 2002. Режим доступа: http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PB_champ_scientifique.htm.

⁶ Методические подходы политологического исследования и метатеоретические основы политической теории. Комментированное введение / Сост. Н.Конеген, К.Шуберт. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. — 220 с., С. 77-133.

⁷ Бойцова, О.Ю. Нормативизм в западной политической мысли: проблема определения / О.Ю.Бойцова // Полис. — 2003. — №6. — С. 27-38; Гельман, В.Я. Столкновение с айсбергом / В.Я. Гельман // Полис. — 2001. — №6. — С. 6-17.

двух подходов – ценностного и позитивистского, особенности и недостатки каждого из них.

В общенаучном плане проблемы особенностей гуманитарного познания разрабатывали В.Г.Кузнецов, Л.А.Микешина, В.В.Ильин⁸. Специфика такого познания заключается в его неразрывной связи с ценностным отношением к изучаемому объекту, в отличие от подходов, принятых в естественно-научных дисциплинах.

Сторонники ценностного подхода категорически против изучения социальных явлений в отрыве от ценностных установок исследователя. Ученый просто обязан руководствоваться своей ценностной позицией в ходе исследования. Такой точке зрения противостоят представители позитивистского подхода, считающие, что ценностные установки ученого в том случае, если они применяются к объекту исследования, только мешают его адекватно воспринимать, что сказывается на качестве исследования и его результатах. Что касается исследования политических взаимоотношений между Центром и Приморским краем, то эта тема достаточно слабо разработана в политологическом ключе. В разное время исследованием этих взаимоотношений (а также другими, непосредственно связанными с этой, темами) занимались такие авторы, как Н.Петров, Ким Сын Чжун, И.Саначев, А.Кожевников, А. Минченко, Б.Г.Хачатурян, М.Ю.Шинковский, Н.В. Шинковская, А.П.Конякина и др.⁹ Эти ученые в своих работах анализируют процес-

⁸ Кузнецов, В.Г. Герменевтика и гуманитарное познание / В.Г.Кузнецов. – М.: Изд-во МГУ, 1991, – 192 с., С.130; Микешина, Л.А. Эпистемология ценностей / Л.А.Микешина. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 439 с., С. 9; Ильин, В.В. Критерии научности знания / В.В.Ильин. – М.: Высшая школа, 1989. – 128 с.

⁹ Конякина, А.П. Параметры эволюции политического режима в Приморье / А.П. Конякина, Н.В. Шинковская // Полис. – 2003. – №2. – С. 143-150; Ким Сын Чжун Российский федерализм в действии. Взаимоотношения центральной и региональной властей в современной России (на примере Приморского края) / Ким Сын Чжун. – М.Русская панорама, 1997; Минченко, А. Как стать губернатором и остаться губернатором / А.Минченко. – Челябинск: Издательство «Урал ЛТД», 2001. – 480 с.; Политический альманах России 1997 / Под ред. М.Макфола и Н.Петрова. – М.: Моск.центр Карнеги, 1998. – Т. 1. – Выборы и политическое развитие. – 642 с.; Политический альманах России 1997 / Под ред. М.Макфола и Н.Петрова. – М.: Моск.центр Карнеги, 1998. – Т. 2. – Социально-политические портреты регионов: Кн.1. – 552 с.; Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» / Под ред. Н. Петрова. – Моск. Центр Карнеги. – М.: Гендальф. – 2001. – 456 с.; Россия накануне думских выборов 1999 года / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова А. Рябова. – Моск. Центр Карнеги. – М.: Гендальф. – 1999. – 322 с.; Саначев, И. Приморский край / И. Саначев, А. Кожев-

сы, происходившие на территории Приморья в период после развала СССР и то, как они отражались на политических взаимоотношениях региона с Центром. Общим для всех является акцент на личности губернаторов Приморья. Это и неудивительно — как емко выразился директор Центра политической конъюнктуры В.В.Федоров: «федерализм в России – это губернаторы»,¹⁰ а связано это с централистскими особенностями исторического развития России.

Объектом исследования является система политических взаимоотношений между центральной и региональной властями в рамках политической системы российского государства.

Предметом исследования являются политическое взаимодействие между Центром и Приморским краем после распада СССР.

Целью данной диссертации является исследование политических взаимоотношений между Центром и регионами России на примере Приморского края после 1991 года, проблем и перспектив этих взаимоотношений. Раскрывая тему исследования, диссертанту необходимо было выполнить следующие задачи:

- проанализировать современные теоретические подходы в исследовании политических взаимоотношений между центром и регионами государства;
- рассмотреть основные теоретические проблемы в существующих подходах к изучению федерализма;

ников // КВО. – 2000. – №3. – С. 120; Саначев, И. Приморье: непременно скандал / И. Саначев // КВО. – 1999. – №3. – С. 216-217; Саначев, И. «Партия власти» снова у власти / И. Саначев // КВО. – 2000. – №1. – С. 205-208; Саначев, И. Приморский край. Октябрь 2000 г. – март 2001 г. / И.Саначев, А.Кожевников // КВО. – 2001. – №2. – С. 185-186; Современная политическая история России (1985-1998 годы). Т.1. Хроника и аналитика. – М.1999. – 1142 с.; Хачатурян, Б.Г. Развитие российского федерализма на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: историко-правовой аспект (1990-1997 гг.) / Б.Г.Хачатурян. – Хабаровск. – 2000; Шинковский, М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации / Ю.М.-Шинковский. - Монография. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2000. – 336 с.; Шинковский, М.Ю. (Владивосток). Итоги выборов в Государственную Думу IV созыва в Приморском крае: компромисс с центром как плата за собственную расстановку сил [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rapn.ru/?grup=72&doc=119>

¹⁰ Тезисы выступления директора Центра политической конъюнктуры В.В. Федорова на заседании Совета по национальной стратегии 26 августа 2003 г. [Электронный ресурс] / Федерализм в России: ближайшие политические перспективы. – Режим доступа: <http://www.ancentr.ru/portal/printout464.html>

- решить проблему выбора методологии;
- проанализировать структуру политических взаимоотношений между Центром и регионами России в постсоветский период;
- раскрыть особенности этих взаимоотношений на примере Приморского края;
- определить проблемы и раскрыть перспективы взаимоотношений между Центром и регионами России;

Хронологические рамки исследования охватывают период с образования Российской Федерации (1991 год) по настоящее время. С начала 1990-х гг. федерализм являлся важнейшим содержанием политического процесса в России. Но в связи с политикой центра, проводимой в начале нового века, он постепенно перестает играть такую роль в политической жизни страны.

Методология исследования. Теоретической и методологической основой нашего исследования стали, в первую очередь, подходы, разработанные такими зарубежными учеными как М.Вебер, П.Бурдьё, а также российским исследователем С.Кирдиной.¹¹

Используя работы этих авторов мы попытались избежать излишней демонстрации своих ценностных установок, попытавшись выдержать объективистский взгляд на исследуемые явления. М.Вебер ориентирует нас на то, чтобы мы воспринимали нормативно значимый объект как «сущее», а не как «значимое», т.е. старались выдержать объективность исследования путем разделения фактов и их оценки. Поэтому в методологическом плане важнейшим для данного исследования является использование и формально-позитивистского, и нормативного подходов. Мы попытались разделить проблему исследования взаимоотношений между центром и регионами России на два основных уровня: на уровень фактов и на уровень интерпретаций.

¹¹ Бурдьё, П. Социология политики / П.Бурдьё. – Пер. с фр. Н.А. Шматко. Сост., общ. ред. и предисл. Н.А.Шматко. — М.: Socio-Logos, 1993. — 336 с.; Бурдьё, П. Формы капитала // Экономическая социология. — 2002. — Том 3. — №5. — С. 60-74; Вебер, М. Избранные произведения / М.Вебер. – Пер. с нем. – Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденоко. — М.: Прогресс, 1990. —808 с.— (Социологич. мысль Запада), С. 547-601; Кирдина, С.Г. Институциональные матрицы и развитие России (Изд.2-е, перераб. и дополн.) / С.Г.Кирдина. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2001. – 307 с.; Кирдина, С.Г. X- и Y-экономики: Институциональный анализ / С.Г. Кирдина. – Ин-т экономики. – М.: Наука, 2004. – 256 с.;

В рамках объективизма мы проверили также теорию представителя новосибирской экономико-социологической школы С. Кирдиной о существовании в России особой институциональной матрицы, обуславливающей ее политическое развитие в сторону централизации и иерархизации управления. Именно влияние этой матрицы исключило из базовых российских институтов федерализм, а фазы децентрализации, периодически происходящие в нашем государстве, обуславливаются прежде всего слабостью центральных политических институтов. Как только Центр восстанавливает свое влияние, наступает фаза централизации.

Для исследования самих политических взаимоотношений нами был использован структурный конструктивизм французского ученого П.Бурдьё. Использование методологии, разработанной им, подразумевает рассмотрение различных социальных позиций, позволяющих социальным агентам бороться за власть в социальном пространстве.

Методология социального конструктивизма предполагает конструирование объекта исследования в его специальных границах. Таким объектом исследования является региональное поле России как совокупность социальных позиций, позволяющих агентам, занимающим эти позиции, бороться за изменение и сохранение действующей структуры распределения власти в этом поле.

Следует обозначить, что речь идет о региональном поле как субполе политики и целью борьбы в нем является не монополия над распределением объективированных социальных ресурсов (власть над финансами, правом и т.п.), а монополия на символическое насилие, то есть на производство и распространение мобилизующих политических представлений и мнений. Это означает, что речь идет о символической борьбе за формирование, навязывание представлений о самой структуре поля, о распределении капиталов внутри него и, в том числе, о его физических границах. Таким образом, символическая власть, власть навязывать какое-либо видение социального деления, является политической. Эта власть, с помощью которой доминирующие агенты создают группы и манипулируют объективной структурой общества.

Непосредственно применялись в исследовании системный, деятельностный, институциональный, диалектический методы, контент- и ивент-анализ.

Системный метод позволил исследовать систему взаимоотношений между центром и регионами России, строящихся на определенных правилах и пред-

писаниях. Центр и регионы государства являются главными элементами этой системы.

Деятельностный метод направляет внимание исследователя на деятельность агентов политических взаимоотношений в поле политики, делая акцент на динамике этих взаимоотношений.

Институциональный метод ориентирует на рассмотрение институтов, осуществляющих политическую деятельность (в данном случае это институты исполнительной и законодательной власти центрального и регионального уровней), а также формальных и неформальных правил организации политических взаимоотношений.

Главной задачей диалектического метода является анализ существующих противоречий в их неразрывной связи. Противоречие между децентрализационными и централизационными процессами во взаимоотношениях между центром и регионами России является основным содержанием этих взаимоотношений.

Метод контент-анализа использовался при рассмотрении нормативно-правовых актов, а инвент-анализа – для исследования важнейших политических событий в процессе взаимоотношений между центром и регионами России.

Также в нашем исследовании были использованы общенаучные методы исследования, состоящие из логико-эвристических (анализ и синтез, описательный и прогностический) и философско-аксиологических (связанных с оценкой полученных в результате исследования выводов) приемов.

Источниковая база. Для решения поставленных исследовательских задач был использован широкий круг источников и документов, позволивших провести комплексное исследование по заявленной теме. Используемые источники делятся на три основные группы.

Первую группу составляют российские нормативно-правовые акты, касающиеся вопросов определения принципов политических взаимоотношений между центром и регионами страны, политики федерализма в целом. Прежде всего это Конституция Российской Федерации, Федеративный договор 1992 года и ряд других нормативно-правовых актов, непосредственно касающихся нашей темы. Также к группе источников нами отнесены Конституции РСФСР и СССР, послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, программы политических партий Российской Федерации, Устав Приморского края.

Вторая группа состоит из научных исследований и монографий, посвященных рассмотрению теоретических и практических проблем федерализма, а также взаимоотношений центра и конкретного региона (Приморского края) России.

Третью группу источников составляют статьи в научных сборниках и журналах, непосредственно касающиеся темы нашего исследования.

Четвертая группа представляет собой источники интернет, в т.ч. сайты российских аналитических и исследовательских центров, официальных органов власти Российской Федерации.

Пятую группу источников составляют публицистические и информативные материалы, размещенные в российских средствах массовой информации.

Шестая группа источников включает в себя литературу на иностранном языке.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- подробно рассмотрена структура взаимоотношений между центром и регионами России после распада СССР по сегодняшний день, исследованы основные этапы, динамика и особенности этих взаимоотношений;

- в ходе анализа эволюции российского регионального поля после 1991 года рассмотрены место и роль Приморского края в центр-региональных взаимоотношениях;

- на примере политических взаимоотношений Центра и Приморского края показано несоответствие реальных практик, осуществляемых агентами регионального поля, принципам федерализма. Выводом из этого является утверждение, что Россия является квази-федеративным государством. Говорить можно лишь об элементах федерализма в структуре политических взаимоотношений;

- определены основные проблемы во взаимоотношениях между центром и регионами России, влияющие не только на дальнейшее развитие этих взаимоотношений, но и на устойчивость и демократичность ее политической системы в целом;

- показан наиболее вероятный путь развития политических взаимоотношений между Центром и регионами России в будущем;

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты исследования представляют собой основу для дальнейшей работы по изучению центр-региональных взаимоотношений в России на примере Приморского края, для чего с диссертацией представлена широкая теоретическая и фактологическая база. Материалы исследования могут быть использованы в практической работе органов публичной власти России, политических партий и общественных объединений, в преподавании учебных курсов политологии, социологии, регионоведения.

Основные положения, выносимые на защиту.

1) В силу исторической и институциональной специфики Российского государства взаимоотношения между его центром и регионами определяются в первую очередь объемом символического капитала, которым обладают центральные агенты регионального поля.

2) Процесс политических взаимоотношений между центром и регионами России после распада Советского Союза в 1991 г. характеризуется постоянной сменой баланса власти в сторону их децентрализации, либо централизации.

3) На сегодняшний день объем символического капитала центральной власти позволяет ей в своих взаимоотношениях с регионами проводить политику централизации, по факту ведущей к дефедерализации политической системы России.

4) Региональные элиты на данный момент не способны противостоять централизации а население регионов в федерализме и децентрализации не заинтересовано.

5) В системе центр-региональных взаимоотношений Приморский край не является ее значимым элементом. Объем политического капитала региональной элиты недостаточен для серьезного участия в политике на федеральном уровне, а проведение какой-либо самостоятельной политики в регионе зависит от санкции на обретение соответствующих полномочий, предоставляемой центральной властью либо в лице президента, либо через партийную структуру «Единой России».

6) Региональные органы исполнительной и законодательной власти Приморского края представляют не население региона на федеральном уровне, а центральную власть на внутрирегиональном, по факту являясь проводниками политики центра в регионе.

7) Несмотря на то, что о полной дефедерализации России говорить еще нельзя из-за формально сохраняющейся федеративной структуры государства и действующих элементов федерализма в отношениях между центром и национальными республиками, политика централизации привела к тому, что Россия является квази-федеративным государством.

8) Основной проблемой политических взаимоотношений между центром и регионами России является их централизация.

9) Будущее политических взаимоотношений между центром и регионами России является централистским.

Апробация основных положений диссертации осуществлена путем публикации научных статей по различным аспектам темы исследования, об-

суждений на кафедре регионоведения ВИМО АТР ДВГУ и выступлении на международной конференции «Российско-китайское взаимодействие в политике, экономике, культуре и образовании: опыт, проблемы, перспективы», посвященной Году Китая в России (21-22 июня 2007 г., Владивосток)¹².

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав (трех параграфов в первой, трех параграфов во второй), заключения, библиографического списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении дается обоснование актуальности темы исследования, раскрывается степень разработанности проблемы, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, характеризуется методологическая основа, научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретические аспекты исследования взаимоотношений между центром и регионом» раскрываются, как следует из ее названия, теоретические аспекты исследования таких взаимоотношений, говорится о том, что их основой являются различные теории федерализма.

Первый параграф «Федерализм как способ организации взаимоотношений между центром и регионом: многообразие моделей и основные подходы» посвящен рассмотрению основных моделей и классификаций федерализма, в ходе которого мы пришли к выводу, что происхождение федерализма, его черты, и будущее трактуются различными авторами по-разному. Но общим для всех теорий федерализма является признание того, что децентрализация властных функций в государстве на основе разделения полномочий между центральной и региональными властями при развитом местном самоуправлении является определяющим для обозначения государства как федеративного.

Важнейшими подходами к пониманию федерализма являются ценностный и формально-позитивистский. В первом случае федерализм строится на теориях, в которых он выступает как тип общественных отношений, когда федерация строится снизу, гражданским обществом. Во втором случае речь идет только о вопросах политико-правового статуса, полномочий и компетенции федерации и ее составных частей. Основной проблемой в понимании федерализма является противостояние двух указанных подходов, ведь важ-

¹² Выступление «Приморский край в системе российско-китайских взаимоотношений».

нейшим здесь является вопрос о том, кто именно осуществляет самоуправление и чьи именно представители участвуют в принятии решений общегосударственного характера.

Во втором параграфе, «Ценностный и прагматический подходы к исследованию взаимоотношений между центром и регионом: проблемы и противоречия», рассматриваются два основных подхода к федерализму, их достоинства и недостатки. Ценностный подход, указывая на необходимость третьего, помимо двух уровней власти, субъекта федеративных отношений (в чем заключается его позитивное наполнение), все же не свободен от оперирования неопределенными концептами (Дж.Сартори). А это негативно влияет на исследователя, заставляя его искажать реальное положение дел ради своих идеологических установок.

С другой стороны, формальный подход, наряду с недооценкой значимости политической борьбы между агентами регионального поля, также не свободен от идеологичности и нормативности. Более того, иногда он используется именно для того, чтобы обосновать централизаторские практики государственной власти, когда игнорируется, например, проблема массового участия в политике, а централизация подается как достижение государственной власти в деле укрепления федерализма.

Также в данном параграфе определяются важнейшие признаки федерализма и обосновывается выбор исследовательской позиции.

Тремя важнейшими признаками федерализма, на наш взгляд, являются конституционно установленное разделение компетенции между двумя уровнями государственной власти, участие регионов в принятии решений на общегосударственном уровне и региональная автономия, главным политическим критерием которой является выборность органов публичной власти. При этом совершенно необходимо сказать, что разделение полномочий между двумя уровнями власти не является политически определяющим признаком, относясь, скорее, к формальному закреплению федеративной структуры. Но если власть легитимизируется и избирается не населением региона, последнее исключается тем самым из внутрирегиональной политики. На наш взгляд, такой подход лишает федерализм его политического содержания, сводя население регионов всего лишь к статистам, наблюдающим деятельность власти и лишенным возможности на нее воздействовать конвенциональными методами.

В третьем параграфе первой главы, «Исторические особенности развития взаимоотношений центра и регионов в России: централизм и квазифедерализм», дается краткий исторический анализ взаимоотношений центра и

регионов России. Здесь было необходимо рассмотреть понятие «региона», т.к. оно, являясь достаточно многозначным, используется в диссертационном исследовании в качестве одного из основных терминов. Рассмотрев различные точки зрения, мы пришли к выводу, что для целей политологического исследования достаточно обозначить регион как территорию, являющуюся составной частью государства, имеющую свои границы и систему власти, тождественную «субъекту федерации».

Исторический анализ взаимоотношений центра и регионов России основывается прежде всего на теории институциональных матриц представительницы новосибирской экономико-социологической школы С.Кирдиной. Россия, по крайней мере с начала существования Московского княжества, отличалась наличием так называемой Х-институциональной матрицы, представляющей из себя форму общественной интеграции в основных сферах жизнедеятельности социума – экономике, политике и идеологии. Базовыми институтами этой матрицы являлись редистрибутивная (перераспределяющая) экономика, коммунитарная идеология и централизация политической жизни общества. Те институты федерализма, которые наблюдались (самоуправление Финляндии и Царства Польского, например), носили дополняющий характер. Не был исключением и СССР, формально являвшийся федеративным государством, но на деле проводившим централизованную внутреннюю политику.

Основным выводом первой главы является тезис о том, что при наличии формально установленной федеративной структуры государства в первую очередь важно смотреть на практику взаимоотношений между центром и регионами, потому как только она может дать адекватное представление об их содержании. Таким образом, вне зависимости от деклараций взаимоотношения между центром и регионами в формально федеративном государстве могут не соответствовать федеративным принципам. Поэтому задача исследователя заключается в адекватном отражении фактов.

Вторая глава диссертационного исследования, «Политические взаимоотношения Центра и регионов России в 90-х годах XX - начале XXI веков», посвящена исследованию особенностей таких взаимоотношений в указанный период времени.

Первый параграф данной главы, «Борьба в региональном поле в конце XX века: децентрализация России как следствие слабости Центра», посвящен рассмотрению первого периода центр-региональных взаимоотношений в России, длившегося с 1991 г. до момента избрания В.Путина на первый президентский срок в 1999 году. Этот период характеризовался сменой про-

цессов децентрализации и централизации, происходивших в региональном поле России при общей тенденции к децентрализации, грозившей закончиться повторением участи СССР. Региональные главы в этих процессах играли основную роль, стремясь увеличить объем своего символического капитала как на региональном, так и на общегосударственном уровнях.

К концу правления Б.Ельцина корпоративный интерес региональных бюрократий начал преобладать над корпоративным интересом государства, уже не способного выдавать свой особый интерес за всеобщность интересов и навязывать такое видение региональным главам. Опыт взаимодействия Центра и Приморского края в указанный период свидетельствует о том, что и центральная, и региональная власти готовы сотрудничать ради укрепления своих позиций в региональном поле, допуская выход за правовые рамки, устанавливающие правила федеративных отношений. К 1999 году позиции действующего губернатора Приморья Е.Наздратенко укрепились. Он конвертировал свою лояльность Центру в возможность обеспечения массовой поддержки избирателей и нарушения правовых норм на губернаторских выборах, обеспечил доминирование над своими политическими противниками в регионе и нейтрализовал влияние своих оппонентов извне. На тот момент выхолащивание федеративной составляющей в структуре взаимодействия Центра и региона являлось основной проблемой этого взаимодействия. Ни для Центра, ни для региональной власти право не было руководящим принципом отношений между собой, речь велась только о балансе лояльности региона и свободы действий центральных и региональных агентов в региональном поле.

Второй параграф второй главы, «Централизация регионального поля: монополизация власти Центром в конце XX-начале XXI века», раскрывает суть отношений между центром и регионами России в их второй период, длящийся с начала 1999 года и по сей день. В этот период центральная власть смогла консолидировать свое влияние, с приходом В.Путина на пост президента России существенно увеличив объем своего символического капитала.

Процессы, происходящие сейчас в стране, свидетельствуют, что децентрализация России в начала 90-х годов двадцатого века являлась побочным эффектом распада СССР, а не результатом целенаправленной политики по установлению полноценных федеративных отношений.

Как только появилась возможность преодоления этого эффекта, развернулась традиционная политика централизации, в ходе которой Центром было увеличено свое влияние на региональных руководителей путем создания фе-

деральных округов с назначаемыми полномочными представителями, в результате введения соответствующих юридических норм получена возможность распускать представительный орган власти региона и отстранять от должности главу субъекта Федерации в случае нарушения ими федерального законодательства. В основном уже осуществлено приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Из Совета Федерации удалены региональные руководители и сформирована новая процедура избрания региональных представителей в верхнюю палату парламента. Участие региона в делах федерации обеспечивается отправкой в Совет федерации двух региональных представителей, по одному от исполнительных и законодательных органов власти. Руководители исполнительной власти региона на данный момент назначаются из центра: Президент представляет местному законодательному собранию кандидата, которое должно вынести решение об утверждении его на пост.

Участь губернатора Е.Наздратенко, ушедшего в отставку под давлением центра, также свидетельствует о существенном усилении власти центра.

Губернаторство С.Дарькина характеризуется полной политической лояльностью центральным институциям, от которых он дважды получил согласие на свое губернаторство. Сейчас выгодно быть лояльным, получая взамен от центральных доминирующих агентов часть символического капитала, которым они обладают, в качестве инвестиции, позволяющей воздействовать на структуры восприятия населения региона. Теперь исполнительная власть Приморского края следует в фарватере политики Центра. Это самый главный итог девяностых годов и начала нового века.

Региональные лидеры теперь заинтересованы не в поддержке населения региона, а в поддержке Центра, именно это дает им право на власть в границах региона и эффективное выполнение указаний из центра дает им гарантии дальнейшего существования. Если Центр заподозрит, что губернатор не сможет действовать в интересах первого, над ним сгущаются тучи. Наглядно это демонстрирует ситуация с приморским губернатором С.Дарькиным, под конец своего второго срока столкнувшимся с угрозой уголовного преследования и снятия с должности.

Пройдя через несколько фаз децентрализации-централизации, структура государственного и регионального полей вновь возвратилась к традиционным правилам доминирования Центра. Как только произошло очередное масштабное укрепление Центра, институциональная матрица Х-типа обусловила те процессы централизации, которые происходили и происходят в региональном поле. Несмотря на ломку старых советских институтов, их каче-

ственное содержание воплотилось и в новой российской институциональной структуре, что и не удивительно. Логика развития регионального поля соответствует общей логике развития государственного поля – П.Бурдьё называл подобное эффектом гомологии. Вся история социального поля постоянно представлена в двух формах: в материализованной — в институциях, и в инкорпорированной — в диспозициях агентов, усилиями которых функционируют данные институции, и за которые эти агенты борются. И мы видим, что история повторяется, но уже в новых условиях – формально российские политические институции отличны от советских, но по содержанию они стремятся к ним приблизиться, а диспозиции агентов, формирующие эти институции, сами формируются под воздействием эффекта централизации социального пространства.

Третий параграф второй главы диссертации, «Проблемы и перспективы политических взаимоотношений Центра и регионов в России», посвящен анализу полученных в ходе исследования результатов. Проблем, носящих ценностно-нормативный и прагматический характер, выделено несколько. Главная проблема – это авторитарная структура взаимоотношений в границах поля, не позволяющая социальным агентам использовать эффекты самоуправления в своих интересах. Попытка решения данной фундаментальной проблемы в случае успеха приведет к полному изменению правил игры в поле, существенно изменив (или уничтожив) иерархические принципы деления поля.

Другими проблемами (а это ситуации, являющиеся проблемами с ценностно-нормативных позиций) являются низкий уровень массового участия в структуре политических взаимоотношений, сводящегося к электоральным действиям да к малоэффективным акциям протеста (в условиях ограниченного доступа масс к символическим ресурсам СМИ, эти акции остаются ограниченными и локальными; если же они приобретают широкий размах, как в случае протестов против реформы ЖКХ, то они неизбежно лишаются своей мобилизующей составляющей в силу отсутствия доступа к информационному капиталу, в первую очередь к СМИ), и несоответствие практик доминирующих агентов нормативным (юридическим) предписаниям. Эти проблемы можно назвать проблемами несоответствия, так как они показывают, как далеко находится структура нынешних взаимоотношений в поле от декларированных принципов их функционирования.

При отсутствии сильных параллельных иерархий центральная политическая иерархия становится монополией в структуре распределения капиталов в региональном поле.

Оценивая ситуацию с федерализмом в России с прагматических позиций, мы опять же сталкиваемся с проблемой монополизации политического пространства, грозящей тем, что при определенном ослаблении монопольной власти, подавившей все параллельные центры, некому будет выступить в ее поддержку, и она с легкостью обрушится. В этом отношении масштабный экономический кризис, в других странах приводящий к смене правительства, в России может привести к уничтожению самого государства.

Но на данный момент ситуация центром контролируется. Применительно к взаимоотношениям центра и конкретного региона наш вывод таков: в структуре этих взаимоотношений Приморский край выступает как элемент централизованной, иерархически упорядоченной системы. Политический вес региона на федеральном уровне низок и не является чем-то значимым (особенно по сравнению с Москвой и национальными республиками).

Перспективы взаимоотношений типа центр-регион в России ясны - эти отношения находятся на этапе иерархизации и централизации, что, по нашему мнению, неизбежно вызовет необходимость пересмотра Основного Закона страны. Этот пересмотр, собственно, уже назрел и можно предположить, что он будет осуществлен в период президентства Д.Медведева, хотя нельзя исключать очередного «не смертельного» ослабления власти центра и нового витка децентрализации. Тогда федерализация государства будет возможна, но только в том случае, если запрос на нее будет сделан со стороны населения регионов как граждан единого государства, а это, несмотря на такую возможность, все же достаточно маловероятно.

В заключении подводятся общие итоги работы и формулируются основные выводы по затронутым в диссертации проблемам.

Основные выводы диссертации заключаются в следующем.

Структура политического взаимодействия между Центром и регионам формировалась под влиянием процессов децентрализации, которые Российская Федерация унаследовала от СССР, исчезнувшего с карты мира в том числе и под воздействием этих процессов. С самого начала существования нового государства происходила борьба агентов регионального поля за контроль над региональным пространством. Первый этап, продлившийся с 1991 по 1999 годы, характеризовался относительной децентрализацией регионального поля, с происходившими фазами децентрализации-централизации, причем ни одна из фаз не принимала завершенного характера.

На втором этапе, начавшемся в 1999 году и продолжающемся по сей день, ситуация поменялась и централизаторские практики центра в целом не встречают сильного сопротивления в регионах.

В общем плане взаимоотношения центра и регионов в России продолжают характеризоваться наличием в них сменяющихся циклов централизации и децентрализации, вызываемых усилением или ослаблением центра. В период своей слабости центр склонен проводить договорную политику уступок, в результате которой региональные элиты получают возможность увеличить свое влияние на уровне как внутрирегиональной политики, так и на уровне государства в целом. В период централизации, всегда идущей вслед за усилением центра, региональные элиты ставятся им под свой контроль, а их влияние на государственном уровне существенно снижается. С федерализмом это связано лишь формально, так как он изначально являлся наследием советской системы и уступкой регионам в децентрализационном цикле новейшей российской истории.

Реальные практики и центра, и региональных элит федеративным принципам не соответствуют – на данный момент региональная исполнительная власть формируется по представлению Президента, законодательные органы власти контролируются государственной партией «Единая Россия». Формально и губернаторы, и региональные парламенты являются представителями населения регионов, регионального гражданского общества. На деле же они представляют президента и правительство государства. К.Маркс писал о том, что представитель гражданского общества, рекрутируясь в бюрократию, становится кем-то вроде дезертира во вражескую армию, эта аналогия точно описывает положение дел в России. Депутаты законодательного собрания региона, рекрутируясь из представителей регионального гражданского общества, перестают быть его представителями, а символическая власть навязывать населению определенные представления принадлежит центру, действующему через своих представителей в регионах.

На данный момент еще нельзя говорить о том, что Россия стала полностью централизованным государством: количественные изменения, приведшие к тому, что федерализм остановился в своем развитии и повернул вспять, еще не привели к изменениям качественным. Поэтому в институциональном плане Россия находится в переходном статусе, который уже не позволяет говорить о федерации, но еще не привел к признанию ее централизованным государством, т.к. формальная федеративная структура продолжает сохраняться.

Основными проблемами политических взаимоотношений между центром и регионами России являются авторитарная структура регионального и политического полей, что вызывает политическое отчуждение населения, не имеющего возможности влиять на политику центральных и региональных

элит. Это связано, в свою очередь, с низким массовым участием населения, проявляющимся, главным образом, в электоральной активности и неэффективных акциях протеста.

В сущности, все указанные проблемы можно свести в одну – проблема укрепления X-матричных практик действующих социальных агентов, и речь может идти только о том, насколько доминирующими социальными агентами будут учитываться комплементарные социальные институты, так как практики этих агентов направлены только на концентрацию символического и административного капиталов в своих руках.

Дальнейшая траектория регионального поля, при условии сохранения стабильности, понятна – закрепление централистской структуры поля и иерархической организации региональных политических структур. Это вызвано как централистскими практиками федеральной элиты, не встречающей серьезного сопротивления своей деятельности со стороны регионов, так и аналогичными практиками регионального политического класса на внутрирегиональном уровне. При этом о федерализации государства, в смысле установления реального регионального и местного самоуправления, речи быть не может, так как централистские практики доминирующих центральных и региональных элит несовместимы с требующейся для самоуправления реальной децентрализацией регионального поля.

ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:

В изданиях, входящих в перечень, установленный ВАК:

Хамидулин В.С. Взаимоотношения центра и регионов в современной России: проблемы и перспективы / В.С. Хамидулин // Право и политика. – М., – 2008. – №1 (97), – С. 39-49/

В других изданиях:

1. Хамидулин В.С. «Политика» Аристотеля и современный российский федерализм / В.С.Хамидулин // Молодой международник: Альманах. Выпуск 7 / гл.ред. В.Ф.Печерица. – Владивосток: Изд-во Дальневост. гос. ун-та, – 2005, – С.5-21.
2. Хамидулин В.С. Методологические проблемы в исследовании территориального аспекта политических взаимоотношений / В.С.Хамидулин // Молодой международник: Альманах. - Выпуск 8 / гл.ред. В.Ф.Печерица. – Владивосток: Изд-во Дальневост. гос. ун-та, – 2006, – С. 3-12.
3. Хамидулин В.С. Политическая теория и гражданское общество: проблемы описания / В.С.Хамидулин // Молодой международник: Альманах. – Выпуск 10 / гл.ред. В.Ф.Печерица. – Владивосток: Изд-во Дальневост. гос. ун-та, – 2007, – С.19-27.
4. Хамидулин В.С. Федерализм в России: опыт, проблемы, перспективы развития / В.С.Хамидулин // Молодой международник: Альманах. – Выпуск 5 / гл.ред. В.Ф.Печерица. – Владивосток: Изд-во Дальневост. гос. ун-та, – 2004, – С.151-162.

ХАМИДУЛИН Владислав Саидович

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ РОССИИ
В КОНЦЕ XX-НАЧАЛЕ XXI ВЕКА:
ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ
(На примере Приморского края)**

АВТОРЕФЕРАТ

Подписано в печать 24.11.2008

Формат 60x84 1/16. Усл. печ. л. 1,4. Уч. изд. л. 1,1.

Тираж 100 экз. Заказ 1/6

Издательство Дальневосточного университета
690950, г. Владивосток, ул. Октябрьская, 27

Отпечатано в типографии
Издательско-полиграфического комплекса ДВГУ
690950, г. Владивосток, ул. Алеутская, 56