

Александр Коньков

# Федеральный центр и регионы России: Меняющиеся отношения



*Часть сборника  
Россия и современный мир № 3 /  
2010*



Журнал «Россия и современный мир»

Александр Коньков  
**Федеральный центр  
и регионы России:  
Меняющиеся отношения**

«Агентство научных изданий»

2012

## **Коньков А. Е.**

Федеральный центр и регионы России: Меняющиеся отношения / А. Е. Коньков — «Агентство научных изданий», 2012 — (Журнал «Россия и современный мир»)

На сегодняшний день есть достаточно широкое поле для децентрализации полномочий в пользу субфедеральных уровней власти. Многие новые методы управления, внедрявшиеся на федеральном уровне в ходе институциональных реформ последних лет, пока не достигли в полной мере уровня региональной власти. Это сказывается и на рассогласованности политик в Москве и на местах, и на разной степени доступа граждан к современным технологиям решения их насущных проблем.

© Коньков А. Е., 2012

© Агентство научных изданий, 2012

## Содержание

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР И РЕГИОНЫ РОССИИ: МЕНЯЮЩИЕСЯ ОТНОШЕНИЯ	5
Конец ознакомительного фрагмента.	8

# **Александр Коньков**

## **Федеральный центр и регионы России: Меняющиеся отношения**

### **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР И РЕГИОНЫ РОССИИ: МЕНЯЮЩИЕСЯ ОТНОШЕНИЯ**

*А.Е. Коньков*

**Коньков Александр Евгеньевич – кандидат политических наук, начальник Отдела контроля экспертно-аналитической и научной работы Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации**

К числу наиболее актуальных проблем, стабильно стоящих во внутривластной повестке дня Российской Федерации и традиционно акцентированных в ходе электоральных циклов, относятся вопросы отношений центра и регионов, динамики регионального развития, федерализма и местного самоуправления. Накануне очередных выборов, впервые задающих более долгосрочную модель политической обратной связи, особую важность приобретает задача оценки тех приоритетов, которые выстроились за последние годы и сохраняют актуальность в свете перспектив дальнейшего развития.

На протяжении всей недолгой истории новой России характер федеративных отношений каждый раз определялся факторами общей обстановки в стране. В 1990-е годы перед лицом парада суверенитетов государство искало возможности его постепенного сдерживания. Тогда использовались механизмы умиротворения и установления баланса между растущими разновекторными интересами самореализации национальных регионов России и сохранением единого конституционного пространства в рамках всей, подверженной центробежным тенденциям, страны.

С началом нового XXI в. концепция последовательно менялась. Федеральный центр стал выстраивать вертикаль власти, и правовые механизмы закрепили вертикально интегрированную иерархию государственного управления в стране, большинство экономических ресурсов было аккумулировано в руках самого Федерального центра, а в качестве доминирующей ценности в общественное сознание активно внедрялось понятие единства России – соответствующее название получила и ведущая политическая сила. Совокупность этих инструментов позволила политически централизовать российский федерализм, подчинив его уже не договорной логике, при которой центр фактически вел торг с разными регионами, а логике «диктатуры закона», когда отношения со всеми регионами строились исходя из общих правил игры.

Далее федеративные отношения в России стали характеризоваться проблемами совсем иного характера по сравнению с изначальными условиями. Это проблемы, порожденные самой жизнью общества, его насущными потребностями и интересами: комплексным развитием субъектов Федерации в рамках единого общенационального вектора, сохранением гражданского мира и укреплением социальных связей между жителями разных частей страны, преодолением последствий глобального финансово-экономического кри-

зиса. Именно в этом контексте продолжает определяться развитие российского федерализма и сегодня.

На новом этапе на первое место вышло понятие эффективности: насколько эффективно субъекты Российской Федерации, их руководство умеют справляться с ключевыми проблемами, преодолевать современные – в первую очередь – социально-экономические сложности, решать насущные задачи на местах, влиять на достижение целей модернизации и технологического развития экономики данной территории.

Вопрос об эффективности власти в субъектах Российской Федерации всегда был актуален, однако в политико-правовое поле он вошел после перехода к системе наделения полномочиями губернаторов через региональные парламенты по представлению президента России. Тогда президентом был принят Указ от 28 июня 2007 г. № 825, устанавливающий систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Разработка, утверждение и внедрение системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации означали окончательную технологизацию процесса управления территориями, а значит, завершение встраивания отношений «центр-периферия» в вертикаль исполнительной власти.

Если изначально, после издания Указа № 825, вопросами эффективности региональных властей занималось Управление внутренней политики Администрации Президента России, то сегодня они находятся в ведении Правительства Российской Федерации, что является дополнительным аргументом в пользу последовательной технологизации и даже рутинизации процедуры оценки этой эффективности: Правительство не занимается политическими вопросами; в его ведении традиционно сосредоточены проблемы социально-экономического развития страны.

В последние годы изменения в системе взаимодействия Федерального центра и регионов уже не носили революционного характера, хотя с формально-юридической точки зрения те меры, которые принимались в данной сфере, оставались значимыми. Они точно корректировали федеративные отношения и, безусловно, следовали общему вектору на стабилизацию единой системы исполнительной власти в стране.

Так, в порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (губернаторов) было внесено изменение, в соответствии с которым кандидатуры, которые предлагаются президенту для представления региональному парламенту, стали отбираться не президентскими же назначенцами – полпредами в федеральных округах, а партиями, обладающими большинством в этих самых парламентах регионов. С учетом того, что большинством в законодательных собраниях всех регионов продолжает обладать правящая партия «Единая Россия», какой-либо перегруппировки сил это не спровоцировало, однако нельзя не признать институционального смысла: из сферы сугубо бюрократической отбор кандидатур перешел в сферу публичной политики.

Похожую цель преследовало и другое нововведение. В очередной раз был изменен порядок формирования Совета Федерации. На протяжении многих лет – со времен первой значимой реформы этого органа государственной власти, когда губернаторы и спикеры законодательных собраний были заменены в нем их представителями, – не кончается дискуссия о более качественном порядке формирования верхней палаты российского парламента.

Согласно Конституции России, в отличие от Государственной думы, которая избирается, Совет Федерации формируется в соответствии с порядком, устанавливаемым соответствующими законами. Из-за этого противопоставления (избрание vs формирование), а также

---

<sup>1</sup> . Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

из-за неурегулированности в Конституции порядка формирования и происходит постоянный возврат к этому вопросу.

После отмены в Государственной думе мажоритарного представительства депутатов (когда половина депутатов единолично представляла конкретные избирательные округа, т.е. территории России) члены Совета Федерации остались как раз теми парламентариями, которые привязаны непосредственно к представительству территорий – субъектов Российской Федерации. Однако они не избираются, и потому не могут политически представлять население самих этих территорий. Введению же их избираемости как раз всегда препятствовало (и, видимо, будет препятствовать) указанное конституционное противопоставление избрания и формирования.

Тем не менее была найдена новая схема (она начала действовать с 2011 г.), предполагающая, что кандидатом в члены Совета Федерации может быть лицо, выигравшее те или иные выборы на территории представляемого субъекта Федерации; либо депутат регионального органа законодательной власти; либо депутат представительного органа местного самоуправления. Конкретный эффект такого подхода пока трудно оценить, однако увязка членства в верхней палате Федерального Собрания с политическим представительством была произведена.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.