

УДК 323.172

М. С. Волосевич,

аспірант кафедри історії та світової політики Інституту соціальних наук
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна

РОСІЙСЬКИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ В ЕПОХУ ПРЕЗИДЕНТА ПУТІНА: ПІДХОДИ ТА АНАЛІТИЧНІ ОЦІНКИ

Проаналізовані та узагальнені основні аналітичні підходи та оцінки російських та зарубіжних фахівців щодо сутності та особливостей політики нового централізму, розпочатої в період президентства В. В. Путіна.

Ключові слова: рецентралізація, новий централізм, “епоха Путіна”.

З обранням президентом Росії у 2000 році В. В. Путіна розпочався новий етап у розвитку російської державності, що, за думкою деяких фахівців (З. Бжежинського, О. Власова, Л. Полякова, О. Пушкова, Б. Немцова, В. Мілова та інших), можна охарактеризувати як “епоха Путіна” [10, с. 109—110]. Відбулися суттєві зміни у різних сферах функціонування держави та суспільства, однією з ключових складових цих змін стало реформування відносин “центр — регіони”. З перших днів після свого обрання Президент Росії розпочав здійснення політики нового централізму, що передбачала побудову нової ефективної з точки зору влади системи управління і зосередження адміністративних, політичних, економічних та інших ресурсів в руках федерального центру. Нова федеральна політика була не сумісна із збереженням політичної самостійності регіональних еліт, і саме тому вона була спрямована на дезавування їх статусу федеральних політиків. В країні ствердилась вертикаль влади, створені федеральні округи та інститут повноважних представників президента у федеральних округах. Була реформована виборча система і стверджено пропорційне представництво, змінено повноваження суб’єктів Федерації, відмінено прямі вибори голів суб’єктів Федерації. Результатом двох президентських термінів В. Путіна стала побудова в Росії режиму контрольованого плюралізму, за якого федеральна влада значно зміцніла свої позиції, проте повністю позбавилась політичного впливу регіональних еліт, особливо на місцях, не змогла.

Реформування російського федералізму в епоху президента Путіна значно змінило всю політичну систему країни та підштовхнуло багатьох аналітиків говорити про наростання авторитарних тенденцій у російській владі та імітації федеративних відносин [9, с. 164—166].

Метою даної статті є спроба узагальнити різні аналітичні підходи та оцінки та проаналізувати загальні та особливі тенденції у розвитку російського федералізму в епоху Путіна.

Відмінною рисою даної роботи є спроба проаналізувати процеси, що відбуваються на полі російського федералізму, шляхом інтеграції оцінок,

даних цьому процесові російськими та зарубіжними експертами — дослідниками форми державного устрою Росії у пострадянські роки.

Структура запропонованої роботи і напрямки аналізу відображають той спектр проблем, що російськими елітами (як регіональними, так і центральними) та експертами оцінюються як найбільш важливі. Робота спирається на широку дослідну базу та різноманітні літературні джерела сучасних російських та зарубіжних дослідників.

В науковій літературі історія і практика відносин центру та регіонів у Російській Федерації розкривається через ряд таких понять, як “децентралізована федерація”, “асиметрична федерація”, “рецентралізація” (В. Гельман, М. Петров, Р. Туровський). Кожне з них використовується для характеристики певного історичного періоду. “Децентралізована федерація” відображає відцентрові процеси на просторі Росії у 1990–1993 роках. “Асиметрична федерація” розглядається як спроба впорядкувати відносини “Центр–регіони” в межах слабкої політичної системи (1994–2000 роки). “Рецентралізація” ототожнюється з “епохою Путіна”, тобто з періодом, що розпочався з обранням В. В. Путіна Президентом Російської Федерації [6, с. 182].

Існують різні підходи до аналізу російського федералізму. Ряд дослідників з проблем федералізму (Н. Лапіна та ін.) пропонують виділяти принаймні 4 основних підходи [4, 12]:

- Історико-динамічний підхід, що досліджує розвиток відносин “центр — регіони” у часовій системі координат.
- Макросоціальний підхід розглядає відносини “центр — периферія” як органічну частину суспільних трансформацій.
- Інституційний підхід досліджує відносини між центром та регіонами через інститути, суб’єкти та практику взаємодій двох рівнів державної влади.
- Політико-реалістичний підхід.

В кінці 1990-х років процес децентралізації Росії досяг свого апогею, а усвідомлення необхідності реформ стало всезагальним. У російському суспільстві сформувався чіткий запит на проведення політики рецентралізації. За даними Аналітичного центру Ю. Левади, рівень довіри до політики Президента Путіна (неодмінною складовою якої є і політика нового централізму) у період з 2000 по 2007 рік коливався в межах від 61 до 81%, в той час як рівень недовіри становив лише від 17 до 32% [5, с. 9–12].

Великі надії на політику рецентралізації покладали і представники наукового співтовариства Росії. В працях російських дослідників висловлювалася надія, що посилення держави зробить відносини між центром та регіонами більш прозорими та інституціоналізованими (Н. Лапіна, О. Чірікова) [4], а також допоможе подолати регіональну роздробленість, стимулює розвиток громадянського суспільства і навіть, за думкою М. Петрова, сприятиме процесу відділення економіки від політики.

У осмисленні політики “рецентралізації” виділяють дві лінії. Перша, пов’язана з такими російськими дослідниками федералізму, як М. Петров

та М. Зубаревич, розглядає політику федерального центру як результат розвитку об'єктивних процесів у російському суспільстві (формування єдиного економічного ринку, діяльність потужних російських компаній) [13]. Друга пов'язує її з політичним вибором, що був зроблений елітою федерального центру (В. Гельман) [3]. Реально ж, можна стверджувати, мало місце і те, і інше. Адже як слушно зазначає Ю. Мазанова, “рецентралізація стала можливою як завдяки політичній волі федеральної еліти, так і через об'єктивні обставини, що склалися в період президентства В. В. Путіна” [6, с. 182].

Реалізація політики “нового централізму” стала можливою завдяки дії цілого ряду факторів, зокрема:

- Зміцненню позицій інститутів федеральної влади, відповідаючих як за формування політичного курсу країни (інститут президента), так і за його реалізацію (інститути виконавчої влади), а також укріплення “вертикалі влади” (О. Криштановська, О. Макакін, О. Макаренко, О. Зудін, І. Бунін) [12].

- Прийняття нормативних законодавчих актів, що забезпечили контроль федеральної влади над регіонами, та зниження політичного статусу регіональних еліт (О. Криштановська) [1, с. 163].

- Створення надрегіональних інститутів, зокрема федеральних округів, контролюючих регіональну владу [7].

- Діяльність потужних російських корпорацій, що своєю діяльністю почали “зшивати” простір Росії (М. Зубаревич) [13].

- Послаблення регіональних політичних еліт, в значній мірі не здатних до консолідації та підтримки регіональної мобілізації.

Нова політика федерального центру дозволила поновити єдиний економічний та правовий простір (О. Чертков), дисциплінувала регіональних лідерів (М. Фарукшін) [12] і в цілому, як зазначає О. Криштановська, змінила всю конфігурацію інститутів влади.

Водночас з декларованими цілями Кремлю, за думкою професора, директора Інституту соціології РАН Леокадії Дробіжевої, вдалося реалізувати і ряд цілей, що офіційно не декларувалися: розпочати масштабний перерозподіл ресурсів на користь федерального центру; змінити співвідношення еліт; в значній мірі вивести регіональні еліти з простору великої політики [2, 4].

Оцінюючи якість відносин “центр — регіони” в умовах рецентралізації влади, російські дослідники підкреслюють, що особливостями федеральної політики в епоху президента Путіна полягали у тому, що [4]:

- Вона не стала результатом нового суспільного договору і проводилась “зверху” без консультацій з регіонами та без урахування їх інтересів (В. Гельман, М. Пападюк, Л. Дробіжева).

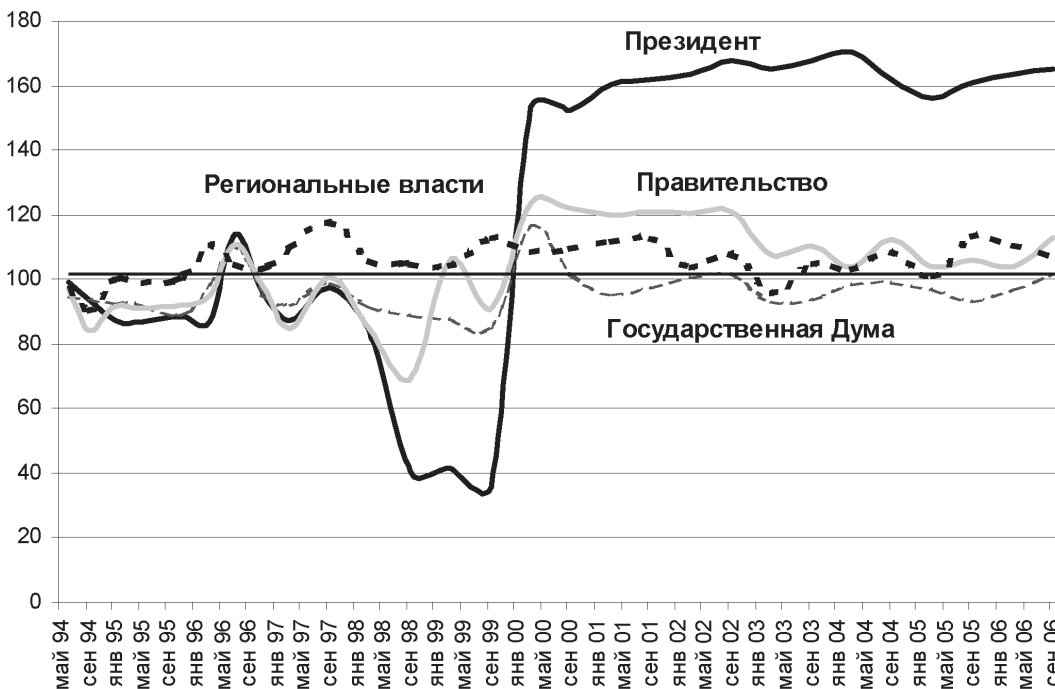
- Реформа не супроводжувалась суспільною дискусією, не ставила перед собою задач демократизації суспільства, формування справжнього федералізму та покращення умов життя широких кіл населення (С. Барзілов, О. Чернишов).

- Носила наступальний та досить агресивний характер (І. Бусигіна).

В умовах відсутності громадянського суспільства та справжньої політичної опозиції політика форсованої централізації не зустріла практично жодного серйозного опору ні серед населення, ні серед регіональних еліт, і як зазначає М. Фарукшін, обернулася “надмірною та жорсткою централізацією” [12, с. 417]. Попри те, що регіональні еліти в значній мірі не задоволені тією якістю відносин, що склалася між центром та регіонами, вони не мають наміру до суттєвої протидії, окрім хіба що “бунту на колінах” [4, с. 135]. Цьому є цілий ряд пояснень: 1) відсутні інститути, здатні інтегрувати та об’єднати місцеві еліти; 2) є поширеною думка, що індивідуальний лобізм значно ефективніший, ніж колективне протистояння. В кожному регіоні є проекти, реалізація яких залежить від волі центру, і ризикувати цими проектами є вкрай нерозумним; 3) еліти регіонів адекватно оцінюють свої можливості і розуміють, що федеральний центр має набагато більше політичних, економічних, силових ресурсів, що робить таке протистояння вкрай небезпечним; 4) важливу роль в небажанні регіональної еліти публічно конфліктувати з центром відіграє високий рівень особистої довіри до президента Російської Федерації, що різко контрастує з рівнем довіри до місцевої влади. За даними Аналітичного центру Юрія Левади, наведеними у таблиці 1, видно, що із часу свого обрання президентом В. Путін має стабільно високий рівень довіри серед населення. Стосовно рівня довіри до регіональної влади, то він протягом останніх років лишається незмінно низьким [5, с. 9—17]. У таблиці 1 індекси графіків будувались як відсоткова доля “повністю довіряючих” плюс половина від “не зовсім довіряючих” мінус доля “не довіряючих” плюс 100.

Таблиця 1

Індекси довіри державним інститутам в Російській Федерації [5, с. 9—17]:



N=2100

Кандидат політичних наук, заступник директора Санкт-Петербурзького відділення Інституту соціології РАН В. Гельман зазначає, що на початку другого президентського терміну В. В. Путіна об'єктивний запит на централізацію у суспільстві було вичерпано [3], однак влада продовжила діяти по старому сценарію, не припиняючи централізацію країни. На сьогодні, за думкою багатьох дослідників російського федералізму — О. Галкіна, Л. Шевцова, О. Криштановської, В. Лисенко, існує реальна загроза повернення Росії до унітаризму.

Характеризуючи російський федералізм в епоху президента Путіна, слід звернути окрему увагу на реорганізацію механізму взаємодії двох рівнів влади. В результаті проведення федеральної реформи розрив між центром та регіонами суттєво посилюється, було зруйновано інститут представництва регіональних інтересів у федеральному центрі (Рада Федерації та Державна Дума перестали виконувати ці функції) (Н. Лапіна, Ф. Мухаметшин, А. Чірікова, Р. Хакимов) [6, с. 182—183].

Поміж двома центрами влади постала серйозна проблема комунікації: в новій “централізованій федерації” старі канали комунікації не діють, а нові — федеральні округи — виявились недостатньо ефективними [7, с. 72].

За думкою В. Гельман, федеральній владі не вдалось побудувати систему відносин “центр — регіони”, що базувалася б на “універсальних підставах”. Взаємодія двох рівнів влади реалізується переважно через неформальні канали (А. Чірікова, Д. Орешкин, Р. Хакимов). Спробою надати цим відносинам універсальний характер російський науковець П. Панов вважає побудову партії влади — Єдину Росію та нове виборче законодавство [10, с. 117—120], хоча іншим дослідникам така думка видається сумнівною (О. Кинев).

Таким чином, можна говорити про те, що аналітичний спір щодо того, якою буде доля нового типу федеральних відносин, що ствердився в епоху президента Путіна, характер взаємовідносин “центр — регіони”, особливості представництва регіональних інтересів, долі місцевих еліт в умовах “рецентралізації” Російської Федерації явно не закінчився. Одні дослідники, зокрема завідувачий сектором дослідження еліт Інституту соціології Російської Академії наук Ольга Криштановська, впевнені в тому, що внаслідок побудови “вертикалі влади” регіональні еліти будуть повністю атомізовані та розпилені, а керованість регіонами значно посилиться. Інші стверджують, що регіональні еліти продемонструють феноменальну здатність до адаптації до нових умов і успішно зможуть влитись у новий політичний режим (П. Панов, Н. Лапіна) [10, с. 123—126], а керованість залишиться на рівні верхів суб'єктів Російської Федерації. С. Барзілов та О. Чернишов акцентують увагу на тому, що регіональним елітам вдасться зберегти свої позиції з тієї причини, що в російському суспільстві не сформовані сили, здатні витіснити їх з політичного простору країни [4].

Література

1. Болтнева Л. Правовые аспекты оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 1(50). — С. 161—166.
2. Галкин А., Федоров П., Валентей С., Соловей В. Эволюция российского федерализма // Полис. — 2002. — № 3. — С. 96—128.
3. Гельман В. Я. Возвращение Левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. — 2006. — № 2.
4. Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит / Аналитический доклад. — М.: Институт социологии РАН. — 2004. — 146 с.
5. Левада Ю. А. Общественное мнение в зеркале зазеркалья // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. — 2006. — № 2(82) — С. 8—18.
6. Мазанова Ю. С. Тенденции и противоречия во взаимоотношениях региональных политических элит и федерального центра в контексте реформирования властных государственных отношений // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. — 2008. — № 1. — С. 178—184.
7. Медведева В. К. Федеральные округа и новая региональная политика // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов / Отв. ред.: д. ф. н., проф. В. Д. Зотов. — М.: МАКС Пресс, 2001. — С. 69—72.
8. Мухарямов Н., Мухарямова Л. Татарстан в условиях рецентрализации по-путински // Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? / Сб. статей под ред. К. Мацузато. — М., — 2004. — С. 312—366.
9. Наумов А. С. Чеченська політика Кремля під час першого президентства В. Путіна // Шевченківська весна: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, березень 2006 р., КНУ ім. Т. Шевченка / За ред. проф. В. Ф. Колесника. Вип. IV. Ч. 3. Історія. — К., 2006. — С. 164—166.
10. Панов П. В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в “Эпоху Путина”: унификация или диверсификация? // Политэкс. — 2006. — № 4. — С. 109—135.
11. Сагайдачный И. Укрупнение. ру // Зеркало недели. — 2006. — № 21 (600).
12. Фарукшин М. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. — М.: Юрист, 2004. — 527 с.
13. Хакимов Р. Перспективы федерализма в России // Федерализм: российское и международное измерения. — Казань. — 2004. — 688 с.

М. С. Волосевич,

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова, Институт социальных наук, кафедра истории и мировой политики
ул. Французский бульвар 24/26, г. Одесса, 65058, Украина

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ЭПОХУ ПРЕЗИДЕНТА ПУТИНА: ПОДХОДЫ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ОЦЕНКИ

Аннотация

Проанализированы и обобщены основные аналитические подходы и оценки российских и зарубежных специалистов относительно сущности и особенностей политики нового централизма, начатой в период президентства В. В. Путина.

Ключевые слова: рецентрализация, новый централизм, “эпоха Путина”.

M. S. Volosevych,

Odessa national university of I. I. Mechnikov,

Institute of social sciences, Department of history and worldwide policy

str. French boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine.

**RUSSIAN FEDERALISM IN THE EPOCH OF THE PRESIDENT PUTIN:
APPROACHES AND ANALYTICAL ESTIMATIONS**

Summary

Analyzed and generalized basic analytical approaches and estimations of the Russian and foreign specialists, in relation to essence and features of policy of new centralism of begun in the period of presidency of V. V. Putin.

Key words: recentralization, new centralism, “Epoch of Putin”.

.