

ДЕРЖАВА ТА СУЧАСНІ МОДЕРНІЗАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

УДК 323.172; 342.25

Перегуда Євген Вікторович,
кандидат політичних наук,
завідувач кафедри політичних наук
Київського національного університету
будівництва і архітектури, доцент

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Досліджується розвиток взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади Росії. Аналізуються причини та наслідки централізації влади у 2000-х рр. Визначаються чинники нової регіональної реформи. Її перспективи залишаються непевними через невирішеність питань консолідації політсистеми.

Ключові слова: Президент, Уряд, виконавча влада, федерація, суб'єкт федерації, губернатор, реформа.

Досвід взаємодії органів виконавчої влади (далі – ОВВ) Росії корисний для України, хоча вона й є унітарною республікою. Політичні процеси в країнах мають схожі риси. Цікавою є й логіка розвитку інститутів РФ.

Аналізу взаємодії центральних та місцевих ОВВ РФ присвячено багато праць. Серед їх авторів політологи В. Ачкасов, В. Гельман, П. Панов, Р. Туровський та ін., представники інших наук Абдулатипов Р., Агапов А., Авакьян С., Умнова І., Лебедев О., Мамут Л., Старілов Ю., Чепунов О. З цих питань були захищені дисертації В. Черепанова, Е. Шарафулліної, В. Чуракова, С. Махіної та ін.

Повернення до теми пов'язане з прагненням узгодити різні підходи, розробити власний підхід. Отже, мета статті – розробка власного підходу до аналізу взаємодії центральних та місцевих ОВВ РФ, з'ясування логіки її розвитку.

Конституція РФ була ухвалена у 1993 р. Її ключові положення щодо взаємодії органів влади не змінилися. Але емпіричне спостереження свідчить, що насправді відносини між ними значно еволюціонували у 1990-2000-х рр.

Вагому роль у політичній системі РФ грає Президент. Конституція формально вивела його за межі виконавчої влади, але фактично він є її главою. За згодою Держдуми він призначає Прем'єра, визначає структуру Уряду, за поданням Прем'єра призначає заступників Прем'єра та міністрів, може головувати на засіданнях Уряду, керує органами з питань оборони, безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ, попередження надзвичайних ситуацій, приймає рішення про відставку уряду, скасовує акти Уряду.

Уряд очолює вертикаль виконавчої влади. Він забезпечує проведення єдиної фінансової, кредитної та грошової політики, політики в галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соцзабезпечення, екології; управляє федеральною власністю, здійснює заходи з забезпечення оборони, держбезпеки, реалізації зовнішньої політики, забезпечення законності, охорони власності та громадського порядку тощо [20]. Уряд керує федеральними ОВВ, розподіляє функції між ними, призначає їх керівників, встановлює порядок створення та діяльності територіальних органів, здійснює контроль за ОВВ.

У 1990-х рр. взаємодії Президента та Уряду були властиві перехрещення повноважень, конкуруючі центри влади [8]. Розроблена за дорученням Президента Концепція адміністративної реформи не була реалізована. Найсуттєвіше взаємодія Президента та Уряду змінилася після обрання у 2000 р. нового Президента.

Пріоритетами реформування органів влади були визначені обмеження втручання держави в економіку; виключення дублювання функцій ОБВ; розмежування повноважень між ОБВ РФ та її суб'єктів тощо [14]. Реформа федеральних ОБВ була проведена у 2004 р. [17]. Крім скорочення органів, зокрема міністерств (з 18 до 9), можна виділити дві її складові. Міністерства та федеральні ОБВ були поділені на ті, якими керують Президент та Уряд. Система федеральних ОБВ була зроблена стрункішою. Вона скоротилася до 3 ланок. Було визначено, що міністерства розробляють державну політику та здійснюють нормативне регулювання, федеральні служби здійснюють повноваження з контролю та нагляду, агентства надають держпослуги, управляють держмайном та здійснюють правозастосовні функції, крім контролю та нагляду. Служби та агентства були підпорядковані міністерствам.

Серед недоліків реформи експерти називали недосягнення мети розподілу правовстановлювальних та контрольних функцій, гігантизм та монополізм деяких міністерств. На думку С. Перегудова, боротьба між «галузевиками» та «функціоналістами» свідчила, що жорсткої вертикалі так і не створено [9].

Хоча Уряд прямо не залежить від парламентських виборів, відносини федеральних ОБВ залежать від партійної системи. Тенденцією її розвитку у 2000-х рр. було посилення впливу партії «Єдина Росія». Вона стала формою контролю федерального чиновництва.

Взаємодія між центральними та місцевими ОБВ визначається адміністративно-територіальним устроєм. Він включає республіки, краї (9), області (46), міста федерального значення (2), автономну область (1) та автономні округи (4). Також РФ поділяється на 8 федеральних округів (до 2010 р. – 7), але вони не є суб'єктами РФ.

Конституція розмежує предмети відання органів державної влади на три групи: виключні повноваження федерації, спільні повноваження федерації та суб'єктів РФ, виключні повноваження суб'єктів РФ. Дослідники вважають, що тлумачення предметів спільного відання РФ та суб'єктів РФ розширене. Частина предметів відання віднесена й до виключних повноважень федерації, й до предметів спільного відання. Водночас розмежування предметів відання здійснюється не Конституцією, а й, зокрема договорами РФ та її суб'єктів. Останні утворюють на своїй території органи державної влади.

В межах відання федерації та предметів спільного відання ОБВ РФ та суб'єктів РФ утворюють єдину систему виконавчої влади. Президент та Уряд забезпечують здійснення повноважень федеральної влади на всій території РФ. Президент може зупиняти дію актів ОБВ суб'єктів РФ. Він також використовує узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами РФ та її суб'єктів та між органами влади останніх.

З 1991 р. були введені представники Президента в регіонах для забезпечення єдності державної політики, ефективності взаємодії ОБВ РФ та суб'єктів РФ, координації діяльності територіальних органів федеральних органів [16].

Дослідники неоднозначно оцінювали цей інститут. Новий Президент реорганізував його. Були створені федеральні округи та інститут представників у них. До їх функцій належали: координація діяльності федеральних ОБВ; організація взаємодії останніх з органами держави суб'єктів РФ та місцевого самоврядування, партіями; розробка програм соціально-економічного розвитку; узгодження кандидатур федеральних держслужбовців; контроль за виконанням законів, актів Президента та Уряду; узгодження проектів рішень федеральних органів, що торкаються інтересів округу та суб'єктів РФ тощо [13]. Але основним їх завданням спочатку було скасування законів суб'єктів РФ, що суперечили Конституції. Дослідники вважають, що представники впоралися з ним [21].

Уряд координує ОБВ суб'єктів РФ, здійснює контроль над ними. Але зупинити дію їх актів він не може. Уряд розв'язує суперечки між ОБВ суб'єктів РФ, направляє їм проекти рішень з питань спільного відання та розглядає їх пропозиції. З ними узгоджуються створення, ліквідація та реорганізація територіальних органів федеральних ОБВ (податкові інспекції, управління статистики тощо).

Щодо розвитку структури ОВВ суб'єктів РФ слід зазначити таке. У 1991 р. Президент ввів посади глав адміністрацій краю, області, автономних області та округу. Вони призначались Президентом, але кандидатури схвалювались регіональними радами. З 1995 р. вони обирались населенням.

Загальні принципи організації органів державної влади суб'єктів РФ були визначені федеральним законом у 1999 р. [19]. Було введено поняття вищої посадової особи суб'єкта РФ. Її повноваження визначались законодавчим органом суб'єкта РФ, але мали відповідати федеральному закону. Пізніше вони були доповнені визначенням структури виконавчих органів, формуванням вищого ОВВ суб'єкта РФ, організацією взаємодії з федеральними ОВВ та їх територіальними органами, органами самоврядування тощо.

У 2004 р. був змінений механізм формування вищих посадових осіб. Віднині вони призначались Президентом, а законодавчі органи схвалювали запропоновані кандидатури.

При аналізі політичних засад взаємодії органів влади центру та регіонів РФ плідною є ідея П. Панова щодо розрізнення формальної та політичної централізації/децентралізації. Політична централізація залежить від політичної близькості влад різного рівня. Висока політична централізація дає змогу проводити формальну децентралізацію і навпаки [7].

Розрізнення правового та політичного підходів проявляється й при періодизації відносин центру та регіонів. Політологи виокремлюють не менше 3 етапів. Найбільш продуктивною є періодизація Р. Туровського: 1991-1995 рр. (асиметричний федералізм); 1996-1999 рр. (від асиметричності намагалися відійти, виборність губернаторів); 2000-2004 рр. (урізання влади губернаторів, скасування їх виборності); з 2005 р. (адміністративна гіперцентралізація) [11].

Риса цієї періодизації полягає, зокрема, у датуванні періоду асиметричного федералізму. Під цим поняттям розуміють те, що розподіл повноважень розрізнявся в залежності від регіону, що закріплювалось у договорах РФ та її суб'єктів. Оскільки федеральний закон про розмежування предметів відання та повноважень був прийнятий у 1999 р., дослідники часто доводять період асиметричного федералізму до 1999 р. Р. Туровський же його кінець датує прийняттям Конституції, яка, хоча й визнала, що повноваження РФ та її суб'єктів можуть розмежовуватися договорами, все ж чітко розмежувала предмети відання.

Цьому сприяло усунення радикальної опозиції у 1993 р. Але перехід відразу до централізації був неможливий, враховуючи економічну кризу. Тому дії центру були спрямовані на те, щоб ввести децентралізацію у річище законодавства. У 1996 р. Президент затвердив Основні напрями регіональної політики. Першим завданням федеративної реформи визначалось забезпечення інтересів федерації та її єдності [15]. Хоча з грудня 1995 р. глави регіонів стали обиратися, центр розширював непрямі засоби впливу на них.

Але наприкінці 1990-х рр. заходи центру ще не призвели до суттєвих змін політичної ситуації у суб'єктах РФ. У регіонах склалися авторитарні режими. Дії органів влади суб'єктів РФ часто не відповідали Конституції та законам РФ. Існування цих режимів викликало невдоволення населення. Тому дії центру підтримувались громадською думкою. Але їх ефективність зростає лише після остаточного вирішення питання про владу в центрі.

Передумовою реформ стали обрання нового Президента та кампанії з виборів Думи. Так, у 2003 р. «Єдина Росія» отримала абсолютну більшість мандатів. Важливим кроком реформи стало введення виборів законодавчих зборів суб'єктів РФ за змішаною системою, а з 2007 р. – за пропорційною. Оскільки брати участь у виборах могли лише федеральні партії, це був шлях до домінування «Єдиної Росії», яка стала механізмом контролю за главами суб'єктів РФ. [22]

У 2004 р. була змінена система визначення губернаторів. З 2007 р. посилюється тенденція просування до губернаторського корпусу «варягів». Критеріями оцінки губернаторів були політичний контроль над регіоном, мобілізація електорату, консолідація

еліти, керованість, а саме включеність до федеральних клієнтських мереж та наявність патронів в центрі [12, с. 79].

Оцінки реформ розходяться. Одні вважають, що в суб'єктах РФ з'явилися елементи незалежності від місцевої влади судових, правоохоронних органів [1], інші – що моноцентричний режим призвів до зниження ролі публічної сфери у політиці [6]. Останню тезу спростовує аналіз Н. Лапіної, яка стверджує, що ресурси глав регіонів не стали меншими – вони стали іншими. Нині ціниться спроможність домовлятися, укладати альянси з елітами [4].

Інша справа, що реформа не вирішила усіх проблем. Серед закидів на її адресу слід назвати:

- не досягнуто чітких, прозорих та симетричних відносин між центром та регіонами, збережено систему «персоніфікованих обмінів». Однією з причин цього є збереження за «фасадом уніфікації» кросрегіональних розбіжностей [7];

- збереження міжвідомчої конкуренції [3];

- дублювання повноважень між структурами одного відомства різних рівнів, між федеральними, регіональними та муніципальними органами;

- збереження низької якості регіонального управління [2] тощо.

Ці недоліки не проявлялися, поки економічна ситуація була стабільною. Проблема загострилася з початком кризи. У 2008 р. вже 63% росіян схвалювали ідею повернення виборів губернаторів [10]. Призначувані губернатори могли стати ненадійною опорою в умовах кризи та акцій протесту [12, с. 87], які відбулись у 2011 р.

Передбачаючи це, центр з 2009 р. почав розробку нової реформи. Це дає змогу почати з 2010-2011 рр. відлік нового етапу відносин між центром та регіонами. Найважливішим заходом стало повернення виборів губернаторів [18]. Незадовго до завершення повноважень Президент Д. Медведєв ініціював децентралізаційну реформу. Планувалось передати місцевим ОВВ близько 100 повноважень. [5] Але реформа не була реалізована, зокрема, через неузгодженість політичних позицій.

Отже, централізація/децентралізація державного управління не пов'язана жорстко з формою державного устрою. У федерації може здійснюватися жорстка централізація, як це було в Росії у 2000-х рр. Але нормативно-правові основи цього були закладені у 1990-х рр., зокрема у Конституції 1993 р. Перехід від нормативно-правового до організаційного етапу централізації був зумовлений розв'язанням питання про владу на федеральному рівні, створенням нової системи власності, відповідним формуванням нової соціальної структури та консолідацією суспільства. Важливе місце серед механізмів централізації посіло домінування пропрезидентської партії. Це створило вікно можливостей для децентралізації влади на початку 2010-х рр., коли гіперцентралізація почала негативно впливати на діяльність влади. Але партійно-гегемоністська система не забезпечує ефективної взаємодії влади з населенням. Тому загроза центробіжних процесів залишається, що гальмує регіональну реформу.

Література:

1. Галлямов Р.Р. Тенденции взаимодействия государственной власти и региональных бизнес-элит / Р.Р. Галлямов, И.Н. Сакаев. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/725/30/>.

2. Гельман В.Я. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/764/30/>.

3. Добрынин Н.М. Экономический федерализм в России: обусловленность перехода к новому качеству отношений / Н.М. Добрынин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=660>.

4. Лапина Н.Ю. «Центр – регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего / Н.Ю. Лапина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/239/30/>.
5. Медведев получил предложения по децентрализации в РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://actualcomment.ru/news/34303/>.
6. Никовская Л.И. Особенности публичной политики в регионах России: состояние и современные вызовы / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/686/30/>.
7. Панов П.В. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? / П.В. Панов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/300/30/>.
8. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности / Н. Парисон [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/2004/2/reformirovanie-gosudarstvennogo-upravleniya-v-rossii-problemy-i-trudnosti>.
9. Перегудов С.П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? / С.П. Перегудов // Полис. – 2002. – №5. – С. 74-86.
10. Подвинцев О.Б. Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России: условия и тенденции взаимодействия / О.Б. Подвинцев. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/568/30/>.
11. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Учебник / Р.Ф. Туровский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/443/30/>.
12. Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра / Р.Ф. Туровский // Полития. – 2009. – №2 (53). – С. 72-89.
13. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>.
14. Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/oficial/doc/ykazi/824-03.shtm>.
15. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 «Об утверждении Основных положений региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – №23. – Ст. 2756.
16. Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. №186 (ред. от 17 января 1995 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12491>.
17. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/03/11/federel-dok.html>.
18. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. №40-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» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129119>.
19. Федеральный Закон от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (редакция, действующая с 1 июля 2012 года). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.kodeks.ru/document/901744603>.

20. Федеральный конституционный Закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/government/12106440/>.

21. Федосов П.А. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты / П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=5078603>.

Перегуда Е. В. Развитие взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти российской федерации

Исследуется развитие взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти России. Анализируются причины и последствия централизации власти в 2000-х гг. Определяются факторы новой региональной реформы. Ее перспективы неопределенны из-за нерешенности вопросов консолидации политсистемы.

Ключевые слова: Президент, Правительство, исполнительная власть, федерация, субъект федерации, губернатор, реформа.

Pereguda E. The development of interaction between central and local executive authorities of russian federation

The development of interaction between central and local executive authorities of Russia is studied. The reasons and consequences of the centralization of state administration in the 2000s are researched. Such as the factors of new regional reform. The future of the reform is uncertain due to unresolved issues of consolidation of the political system.

Keywords: President, the Government, the executive power, the federation, the subject of the federation, the governor, reform.

УДК 328.161.2.005

Пояркова Тетяна Костянтинівна,
докторант кафедри політичних наук
Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова

**КРИЗОВИЙ СИНДРОМ МОДЕРНІЗАЦІЇ:
СЦЕНАРНИЙ ПІДХІД**

У статті обґрунтовується необхідність оновлення змісту поняття «кризовий синдром модернізації». Пропонується поглянути на множину модернізаційних криз як на сценарії з власною логікою та закономірностями.

Ключові слова: модернізація, політична криз, кризовий синдром модернізації, сценарії.

У сучасній політичній науці існує практика описування множини кризових явищ країн, що модернізуються, через поняття «кризовий синдром модернізації» (надалі КСМ). КСМ всі проблеми модернізації зводить до криз: ідентифікації, легітимності, участі, поширення та розподілу влади [1, с. 299].

Поряд із цим існує досить упереджене ставлення до КСМ на підставі: 1) методологічної неможливості розрізняти кризи-причини від криз-наслідків модернізації; 2) подання множини політичних криз як стандартного набору, притаманного будь-якій «модернізації навздогін». Не в останню чергу критичне налаштування проти КСМ пов'язане з тим, що на час запровадження в науку (1971) це поняття вважалося застарілим [2, с. 608–609].