

УДК 323.171

КОЛЕСНИКОВА Анна Владимировна –

соискатель кафедры политических наук Поволжского института управления им. П.А.Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25

ВОЗМОЖНОСТИ СРАВНИТЕЛЬНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ МНОГОСОСТАВНЫХ ГОСУДАРСТВ (на примере современных России и Испании)

POSSIBILITIES OF COMPARATIVE STUDY OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION PROCESSES THE IN POLITICAL LIFE OF MULTIPARTITE STATES (modern Russia and Spain case study)

В статье анализируются процессы централизации и децентрализации Российского государства. Проводится сравнительный анализ указанных процессов в политической жизни России и Испании. Рассматриваются причины исследуемых процессов и прогнозируются последствия централизации и децентрализации. Выделяются социокультурные факторы, характеризующие специфические ментальные особенности политической жизни этих стран.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, политическая жизнь, Испания, социокультурные факторы

The processes of centralization and decentralization of the Russian state are analyzed in the article. The comparative analysis of these processes in the political life of Russia and Spain is implemented. The causes of the processes are studied; and consequences of centralization and decentralization are predicted. Social and cultural factors characterizing specific mental features of political life in both countries are allocated.

Keywords: centralization, decentralization, political life, Spain, social and cultural factors

Проблематика взаимодействия центра и регионов занимает важное место в современном научном и экспертном дискурсе. На разных этапах развития российской государственности в постсоветский период именно посредством анализа институтов и практик, существующих в сфере взаимодействия двух уровней власти, оценивалось качество как федеративных отношений в частности, так и всей отечественной политической системы в целом.

Н.Ю. Лапина выделяет в истории отношений федерального центра и субъектов федерации в постсоветский период три периода: стихийной децентрализации,

асимметричного федерализма и рецентрализации. В первый период (1990–1993) Российское государство было слишком слабым, чтобы установить единые для всех регионов институциональные и политические рамки развития, а у центральной власти отсутствовали административные и иные ресурсы для управления территориями. На втором этапе (1994–2000) за счет формализации федеративных отношений удалось сохранить единство Российского государства и поддерживать его территориальный каркас, однако стабилизировать на этой основе взаимодействие федерального центра и субъектов в долгосрочном формате не получилось – отече-

ственный федерализм продемонстрировал свою хрупкость, стихийность и ситуативность. Избрание в 2000 г. президентом РФ В.В. Путина, по мнению автора, знаменует начало третьего периода во взаимоотношениях «центр – периферия». Политика главы государства была ориентирована на интеграцию российского пространства и перераспределение ресурсов и полномочий в пользу федерального центра, результатом чего стала последовательная унитаризация территориальной структуры и фактическая девальвация институтов и практик отечественного федерализма [Лапина 2006: 97-116].

Выделенные тенденции постсоветского политического развития получили соответствующее концептуальное оформление. В 1990-х гг. взаимодействие центра и регионов преимущественно описывалось в рамках конструкции «централизация – децентрализация», что подчеркивало маятниковый характер этих коммуникаций. Общий политический вектор формальной и политической децентрализации в этот период сменялся не всегда уверенными попытками федерального центра восстановить управляемость территориальной системы, иницируя соответствующие институты и практики. Логика движения маятника определялась текущей политической ситуацией и была детерминирована сетью личных взаимоотношений и договоренностей, сложившихся во взаимоотношениях «федералов» и «регионалов» [Панов 2006: 109-134]. Развиваясь параллельно и попеременно сменяя друг друга, тенденции централизации и децентрализации предопределяли противоречивость существующей модели территориального управления, которую исследователи хотя и соотносили с федеративной конструкцией, но всячески подчеркивали ее специфичность, выделяя в ее основе целый комплекс парадоксов, противоречий и предрассудков [Смирнягин 1998].

Путинский проект рецентрализации, лишивший отечественный политический процесс альтернативности в плане территориального строительства, в исследовательской литературе чаще всего описывается в рамках концепции пределов централизации. Ее сторонники убеждены, что федеральная власть, несмотря на имеющиеся в ее распоряжении ресурсы, действует в ограниченном коридоре возможностей, по-прежнему вынуждена согла-

совывать свои шаги с контрагентами, и в целом весь реализуемый комплекс мероприятий в сфере территориального строительства в настоящее время ограничен как формально-правовыми, так и неформальными рамками [Лапина, Чирикова 2004]. Однако, несмотря на это, качество коммуникаций центра и регионов в новых условиях не вышло на новый уровень, сохраняя элементы асимметрии, неопределенности и актуализируя дискуссию в отношении среднесрочных и долгосрочных перспектив развития отечественной территориальной системы.

Редактор журнала «Неприкосновенный запас» и автор многочисленных работ, посвященных анализу территориальных основ российской государственности, А. Захаров, характеризуя региональную политику президента В.В. Путина и состояние отечественного федерализма в этот период, отмечает: «На протяжении последнего десятилетия российский федерализм остается “спящим” институтом, о существовании которого редко вспоминают как политики, так и ученые. Абсолютно не вписываясь в отечественную модель авторитаризма, он предстает чем-то напоминающим игривую виньетку, приятно, но бессмысленно украшающую угрюмое сооружение “вертикали власти”» [Захаров 2012: 4].

Эксперт московского Центра Карнеги Н. Петров отмечает, что взаимоотношения центра и регионов в России достигли предела унитаризации. Это наследие путинского президентства, в ходе которого последовательно проводилась политика, направленная на лишение регионов минимальной автономности и самостоятельности, что, по словам автора, превратило «гигантское разнообразие страны из ее конкурентного преимущества в тяжелую обузу» [Петров]. В этой связи, подчеркивает эксперт, объективным и желательным процессом, способным минимизировать управленческие издержки последнего десятилетия, является движение системы от федерации корпораций к федерации регионов. Однако реализация этого тренда не выглядит столь однозначной. Восстановление и укрепление элементов российского федерализма возможно лишь в том случае, если власть выберет сценарий «управляемой регионализации», выстроив на этой базе комплексную программу реформирования

территориальной системы Российского государства и последовательно реализуя ее мероприятия. Действуя вопреки объективным тенденциям регионализации (сценарий «сдерживаемой регионализации») или утратив над ними контроль (сценарий «стихийной регионализации»), власть рискует дать ход разнообразным негативным последствиям, начиная, как минимум, с потери времени для развития и кончая распадом страны [Петров 2012: 101-119].

Новый ракурс в исследовании проблем централизации и децентрализации может состоять в сравнительном изучении данных процессов в различных государствах. Особый интерес в качестве сравнительного референта для Российской Федерации может представлять Испания. На то есть целый ряд причин, но главными нам представляются две. Во-первых, это богатый антидемократический опыт XX столетия. И Россия, и Испания пережили моменты крушения авторитарных режимов, но продемонстрировали разные способы выхода из ситуации поставленной неопределенности. Во-вторых,

это сложносоставной состав государств. Разнообразие этнического, культурного, ментального, языкового состава населения, разные способы интеграции отдельных частей в единое государство позволяют выявлять наиболее и наименее эффективные способы регулирования отношений центра и регионов. Принципиально важным представляется тот момент, что Испания, будучи формально унитарным государством, демонстрирует отчетливо выраженные федералистские тенденции, а Россия, напротив, имея федеративный конституционный статус, все активнее централизуется. Это заставляет нас искать причины исследуемых процессов и прогнозировать последствия такого политического выбора. В качестве индикаторов для подобного рода анализа могут выступать социокультурные факторы, характеризующие специфические ментальные особенности политической жизни, существующие отношения элит центра и регионов, а также институциональные и идеологические технологии влияния на процессы централизации и децентрализации.

Литература

- Захаров А. 2012. Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения. — *К новой модели российского федерализма: взгляд из региона*. Доклады проекта — 2012. М.: Горбачев-фонд.
- Лапина Н., Чирикова А. 2004. *Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит*. Аналитический доклад. М.: Институт социологии РАН.
- Лапина Н.Ю. 2006. «Центр — регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего. — *ПОЛИТЭКС*, № 2. С. 97-116.
- Панов П.В. 2006. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? — *ПОЛИТЭКС*, № 4. С. 109-134.
- Петров Н. Путинские тупики: унитаризация и вертикализация. Доступ: <http://www.carnegie.ru/publications/?fa=46772> (проверено 30.01.13).
- Петров Н. 2012. От федерации корпораций к федерации регионов. — *Pro et Contra*, №4—5(56). Июль — октябрь. С. 101-119.
- Смирнягин Л.В. 1998. *Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки*. М.: Московский общественный научный фонд, 42 с.