
ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

ВЫПУСК 9(73), 2021

Научный журнал

Журнал «Вопросы политологии» включен
в Перечень рецензируемых научных изданий
ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ
по политическим наукам, в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата
наук, на соискание ученой степени доктора наук

Журнал включен в Перечень научных изданий
рекомендованных ВАК Республики Узбекистан
для публикации основных научных результатов диссертаций
по политическим и философским наукам

МОСКВА, 2021

ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ

Научный журнал

ISSN 2225–8922

Председатель Редакционного Совета – ПЛАТОНОВ В.М.,
к.ю.н., заведующий кафедрой политического анализа и управления РУДН,
Председатель Московской городской Думы (1994–2014 гг.)

Редакционный Совет

АВАЗОВ Камиль Халиевич	д.ф. (PhD) по полит. наукам, Региональный центр переподготовки и повышения квалификации работников народного образования Сурхандарьинской области (Узбекистан, г. Ташкент)
АСТВАЦАТУРОВА Майя Арташесовна	д.п.н., профессор, Пятигорский государственный университет (Россия, г. Пятигорск)
БЛОХИН Владимир Владимирович	д.и.н., профессор, РУДН (Россия, г. Москва)
БОЖАНОВ Владимир Александрович	д.и.н., профессор, Белорусский Национальный технический университет (Белоруссия, г. Минск)
ВЕДРИН Оливье	профессор, ректор «Континентального университета в Киве» (Франция, г. Париж)
ВЕЛИКАЯ Наталья Михайловна	д.п.н., профессор, ИСПИ ФНИСЦ РАН, РГТУ (Россия, г. Москва)
ГОНЧАРОВ Пётр Константинович	д.с.н., профессор, Российский университет транспорта (МИИТ) (Россия, г. Москва)
ГРАЧЁВ Михаил Николаевич	д.п.н., профессор, РГТУ (Россия, г. Москва)
ДЭМБЭРЭЛ К.	доктор (PhD), Институт международных отношений АН Монголии (Монголия, г. Улан-Батор)
ДОНАЙ Лукаш	д.п.н., профессор, Университет им. Адама Мицкевича в Познани (Польша, г. Познань)
ЖИЛЬЦОВ Сергей Сергеевич	д.п.н., профессор, Дипломатическая академия МИД РФ (Россия, г. Москва)
ИРХИН Юрий Иванович	д.ф.н., профессор, РАНХиГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
КАРАДЖЕ Татьяна Васильевна	д.ф.н., профессор, МПГУ (Россия, г. Москва)
КАССАЕ НЫГУСИЕ В. МИКАЭЛЬ	д.и.н., профессор, РУДН (Россия, г. Москва)
КОВАЛЕНКО Валерий Иванович	д.ф.н., профессор, МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия, г. Москва)
КОМЛЕВА Валентина Вячеславовна	д.с.н., профессор, РАНХиГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
КРИВОКАПИЧ Борис	д.ю.н., Унион–Никола Тесла университет (Сербия, г. Белград)
МЕДВЕДЕВ Николай Павлович	д.п.н., профессор, главный редактор журнала (Россия, г. Москва)
МИХАЙЛОВ Вячеслав Александрович	д.и.н., профессор, РАНХиГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
НАЗАРОВА Елена Александровна	д.с.н., профессор, МГИМО МИД России (Россия, г. Москва)
НАЗАРОВ Александр Данилович	д.и.н., профессор, МАИ (Россия, г. Москва)
НАСИМОВА Гульнара Орленбаевна	д.п.н., профессор, Казахский Национальный университет им. Аль-Фараби (Казахстан, г. Алматы)
НИСНЕВИЧ Олий Анатольевич	д.п.н., профессор, НИУ «Высшая школа экономики» (Россия, г. Москва)
ОРИОВ Игорь Борисович	д.и.н., профессор, НИУ «Высшая школа экономики» (Россия, г. Москва)
ПАХРУТДИНОВ Шукрутдин Ильясович	д.п.н., профессор, Институт переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов системы народного образования имени А. Авлони (Узбекистан, г. Ташкент)
ПЛЯЙС Яков Андреевич	д.и.н., д.п.н., профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ (Россия, г. Москва)
ПРЯХИН Владимир Федорович	д.п.н., профессор, РГТУ (Россия, г. Москва)
ПУСЬКО Виталий Станиславович	д.ф.н., профессор, ВА РВСН им. Петра Великого (Россия, г. Москва)
СЛИЗОВСКИЙ Дмитрий Егорович	д.и.н., профессор, РУДН (Россия, г. Москва)
СЫЗДЫКОВА Жибек Сапарбековна	д.и.н., профессор, ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова (Россия, г. Москва)
ХОПЕРСКАЯ Лариса Львовна	д.п.н., профессор, Киргизско-Российский славянский университет (Киргизия, г. Бишкек)
ШАРКОВ Феликс Изосимович	д.с.н., профессор, РАНХиГС при Президенте РФ (Россия, г. Москва)
ЯН ФУЛИНЬ	проректор Хэйлунцзянского института иностранных языков (КНР, г. Харбин)

Редакционная коллегия

Главный редактор – МЕДВЕДЕВ Н.П., д.п.н., профессор

Абрамова О.Д. (д.п.н.)

Насимова Г.О. (д.п.н.)

Кетцян Г.В. (к.п.н. – зам. гл. редактора)

Шкурина С.С. (к.п.н. – ответ. редактор)

ЖУРНАЛ ВКЛЮЧЕН В ПЕРЕЧЕНЬ ВАК РФ

УЧРЕЖДЕН
ООО «Издательство
«Наука сегодня»

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой
по надзору в сфере массовых
коммуникаций, связи и охраны
культурного наследия

Per. № ПИ № ФС77–46176
от 12 августа 2011 г.

Журнал издается ежемесячно

Журнал включен в базу РИНЦ
(Российский индекс
научного цитирования)

Включен в каталог
Ulrich's Periodicals Directory

Пятилетний импакт-фактор: 1,489.

Адрес редакции:
115598, г. Москва, ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4, поцольный этаж,
помещение I, комната 7-1, офис 4
Тел.: (910) 463-53-42

Интернет-ресурс:
www.voprospolitolog.ru
E-mail: voprospolitolog@yandex.ru

Мнение авторов может
не совпадать с мнением редакции.
При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи, публикуемые
в журнале подлежат обязательному
рецензированию.

Ответственный редактор
Шкурина С.С.

Перевод
Чернышова Е.В.

Компьютерная верстка
Анциферова А.С.

Подписано в печать 27.09.2021

Формат 60×84/8. Объем 24,3.

Печать офсетная.

Тираж – 1000 экз.

(1-й завод – 500 экз.)

Заказ № 000.

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»

115054, г. Москва, ул. Шипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

ISSN 2225-8922 (print)

12 выпусков в год и

4 выпуска в год переводной (англ.) версии

Языки: русский, английский

<http://voprosplitolog>

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ

Включен в каталог периодических изданий Ульрих

(Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>)

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ

Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka

Подписной индекс издания в каталоге агентства Роспечать 70035

Цели и тематика

Журнал ВОПРОСЫ ПОЛИТОЛОГИИ – периодическое международное рецензируемое научное издание в области политических исследований. Журнал является международным как по составу редакционного совета и редколлегии, так и по авторам и тематике публикаций.

Научный журнал издается с 2011 года в издательстве «Наука сегодня». С 2016 года издается переводная (англ.) версия журнала. С момента своего создания, журнал ориентировался на высокие научные и этические стандарты и сегодня является одним из ведущих политологических журналов России.

Цель журнала – способствовать научному обмену и сотрудничеству между российскими и зарубежными политологами.

Журнал предназначен для публикации результатов фундаментальных и прикладных научных исследований. Тематическая направленность журнала отражается в следующих постоянных рубриках: «История и философия политики», «Политические институты, процессы и технологии», «Политическая регионалистика и этнополитика», «Политическая культура и идеологии», «Политические проблемы международных отношений и глобализации».

Формат публикаций: научные статьи, обзорные научные материалы, материалы круглых столов, научные рецензии, научные сообщения, посвященные исследовательским проблемам в сфере политики и политологии.

В своей деятельности редакционный совет и редколлегия журнала руководствуется принципами, определяемыми ВАК России для научных журналов, в том числе: наличие института рецензирования для экспертной оценки качества научных статей; информационная открытость издания; наличие и соблюдение правил и этических стандартов представления рукописей авторами.

Целевой аудиторией журнала являются российские и зарубежные специалисты-политологи, а также аспиранты и магистры, обучающиеся по направлениям политология, государственное и муниципальное управление и международные отношения.

Журнал строго придерживается международных стандартов публикационной этики, обозначенных в документе COPE (Committee on Publication Ethics) <http://publicationethics.org>

Полные сведения о журнале и его редакционной политике, требования о подготовке и публикации статей, архив (выпуски с 2011 года) и дополнительная информация размещена на сайте: <http://voprosplitolog.ru>

Электронный адрес: voprosplitolog@yandex.ru

ISSN 2225-8922 (print)

12 issues a year plus

4 issues a year of the translated (eng.) version

Languages: Russian and English

<http://voprosplitolog>

Included in the list of peer-reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation

Included in the Ulrich's Periodicals Directory

Materials of the journal are placed on the RSCI platform of the Russian scientific electronic library – Electronic Journals Library Cyberleninka

Subscription index of the journal in the Rospechat Agency catalogue is: 70035

Objectives and themes

Academic journal “Political Science Issues” is an international peer-reviewed scientific periodical in the field of political studies. The journal has an international character because of the composition of its Editorial Board, its editors, its contributing authors and topics of its publications.

The scientific journal is published since 2011 at the “Publishing House “Science Today”. Translated (eng.) version of the journal is published since 2016. Since its inception, the journal was guided by high scientific and ethical standards and today it is one of the leading political science journals in Russia.

The purpose of the journal is to promote scientific exchange and cooperation between Russian and foreign political scientists.

The journal is intended for the publication of the results of fundamental and applied scientific research. Thematic focus of the journal is reflected in the following permanent headings: “History and philosophy of politics,” “Political institutions, processes and technologies,” “Political regionalism and ethno-politics,” “Political culture and ideologies,” “Political problems of international relations and globalization.”

Format of publications: scientific articles, reviews, scientific materials, materials of round tables, scientific reviews, scientific reports devoted to research problems in the field of politics and political science.

The Editorial Board and the editors of the journal in their activities are guided by the principles defined by VAK of Russia for scientific journals, including: presence of the institute of peer review for the expert quality assessment of scientific articles; information openness of the publications; availability and compliance with the rules and ethical standards for the submission of manuscripts by the authors.

The target audience of the journal is Russian and foreign specialists-political scientists, as well as graduate students and masters in the fields of political science, state and municipal management and international relations.

The journal strictly adheres to the international publishing standards and publication ethics identified in the COPE (Committee on Publication Ethics) document. <http://publicationethics.org>.

Full details of the journal and its editorial policy, requirements to the preparation and publication of articles, archive (issues since 2011) and additional information are available on the website: <http://voprosplitolog.ru>

E-mail address: voprosplitolog@yandex.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ

Дубровина О.В., Дубровина О.Ю., Плотников В.С.

Глокализация современных международных отношений:

характеристика и особенности 2444

Белов С.И. Методика изучения видеоигр

как инструмента символической политики 2457

ИСТОРИЯ РОССИИ

Чемшиш А.А., Стаценко О.С., Чемшиш Д.А. «Брежневский застой»

как предпосылка кризиса советской государственности 2465

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Большие выборы – 2021

как контекст упрочения гражданского единства и этнокультурного

разнообразия российского общества 2474

Конько С.Г., Славин Б.С. Особенности российской модели

представительства групповых интересов 2489

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Цветкова О.В. Эволюция субнациональных

политических институтов России 2498

Осипов А.В. Проблема модернизации

и развития кластера элиты в целях обеспечения

консолидированной политики современной России 2508

Суслонов П.Е., Третьяков А.В. Методология и практика

формирования региональной социокультурной среды,

препятствующей распространению идеологии терроризма

(на примере Свердловской области) 2518

Павишукова А.Ю. Отмывание преступных доходов

и финансирование терроризма: основные направления

деятельности преступных организаций 2529

Шевелёва Ю.Р. Коммуникационный режим

как фактор воспроизводства политической власти 2535

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

Маматкобилов Т., Нормуратова М.К. Стратегическое

значение социальной политики государства 2552

Эгембердиев А.К. Государственная информационная

политика в сфере миграции как часть процесса

управления общественным развитием 2557

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Михайленко А.Н., Ровчак П.Ю. Отношения России со странами африканского континента	2563
Залысин И.Ю. Трансформация антитеррористических органов ООН в 2000-е гг.	2576
Тушков А.А., Алехина А.П. Конфуцианский образ нравственного идеала в современном Китае	2584
Мехмет Эмин Икбаль Дюрре. Экономическая политика иракского Курдистана до и после референдума 2017 г.	2591
Амиантова И.С., Бакарюхина А.В. Соотношение региональной и национальной идентичностей в Германии	2605
Кудашев Р.Ш. Европейский союз: наднациональное или межправительственное интеграционное сообщество?	2616
Меркулов А.Л. Внешняя политика ФРГ на современном этапе	2622
Макаров А.В. Геополитическая модель образовательного пространства национального государства	2627
Шэнь Шань. Инструмент мягкой силы Россотрудничества в Украине	2636
Нарышкин А.А. Основные подходы к задачам экономической дипломатии в отечественной научной литературе	2647

СТУДЕНЧЕСКАЯ НАУКА

Го Сюнхао. Краудфандинговые технологии в устойчивом региональном развитии Китая	2654
---	------

РЕЦЕНЗИИ

Слизовский Д.Е. Перестройка в СССР в историографии: актуальные предпочтения	2658
---	------

НАШИ АВТОРЫ	2669
-------------------	------

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ	2676
---	------

DOI 10.35775/PSI.2021.73.9.006

УДК 32.323

О.В. ЦВЕТКОВА

кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры российской политики
факультета политологии Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
Россия, г. Москва

ЭВОЛЮЦИЯ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ РОССИИ

Современная система субнациональных институтов власти существует более двух десятилетий и постоянно развивается. Региональная политическая система эволюционирует и данные процессы связаны со структурными различиями в субъектах Российской Федерации: республики, области, края, автономные округа и автономная область. В основном асимметрия связана с особенностями социально-экономического положения субъектов РФ и конституционно-правовым статусом каждого субъекта РФ, закрепленного в Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: субъекты федерации, субнациональные политические институты, вертикаль власти, асимметрия, договорная практика, разграничение полномочий, централизация.

Становление субнациональных политических институтов в России связано с процессами, которые тесно переплетались и заметно стимулировали друг друга. Во-первых, на начальном этапе шел процесс либерализации и модернизации интеллектуальной, культурной, научной жизни в регионах. Во-вторых, на последующих этапах имела место существенная перестройка политической системы в целом, которая серьезно влияла на российские регионы сначала в контексте новых явлений и высокой динамики федеральной политики, а затем и становления публичной политики в самих субъектах РФ.

На начальном этапе (начало 1990-х годов) можно выделить следующие особенности становления политических институтов в субъектах Российской Федерации:

- неравноправие субъектов федерации в политико-правовом и социально-экономическом отношении;
- выстраивание отношений между федеральным центром и субъектами федерации на договорных началах;

- практически полное отсутствие вертикали власти в отношениях центра с республиками;
- отсутствие единства правового и экономического пространства на территории России [12].

В условиях политического противостояния Президента и Верховного Совета отношения между федеральными и региональными институтами власти развивались строго по векторам: Президент – глава региона, Председатель Верховного Совета России – главы Советов регионов. В таких условиях невозможно было выстроить единую систему государственного управления и администрирования, полноценно контролировать расход бюджетных средств. Более того, Республики Чечня и Татарстан отказались подписывать федеративный договор, а некоторые субъекты перестали перечислять налоги в федеральный бюджет, что способствовало развитию острого социального, экономического и политического кризиса [15].

В 1991 году Президент Б.Н. Ельцин учредил институт полномочных представителей Президента в субъектах федерации. Целью создания данного института было обеспечение единства проводимой центром политики в регионах. В основном на должность полномочного представителя Президента в субъектах федерации назначался глава исполнительной власти, что приводило в ряде субъектов к борьбе между региональными институтами исполнительной и законодательной власти [5].

В политико-правовом отношении между политическими институтами власти федерального и регионального уровня имела место заметная асимметрия. Федеральный центр по договору с республиками не имел права издавать федеральные законы по предметам общего ведения без согласования с республиками. Республики делегировали центру полномочия «снизу – вверх» в отличие от других субъектов федерации, в них не назначались представители Президента. Остальные субъекты федерации имели закрытый перечень полномочий, порядок исполнения, который центр мог контролировать посредством издания законов по совместной сфере ведения, кроме того главы все еще назначались и снимались с должности Президентом [19].

На втором этапе (с 1993 года по начало 2000-х годов) стали проявляться новые тенденции, свидетельствующие о заметной интенсификации деятельности региональных политических институтов. Данный этап начался с принятия новой Конституции страны. С точки зрения политического контекста, на характер становления региональных институтов власти существенно повлиял электоральный цикл 1995-1997 годов. Прежде всего это нашло отражение в сложных и трудно предсказуемых федеральных выборах депутатов Госдумы (декабрь 1995) и Президента (июнь-июль 1996). Но также в этот цикл входила и «большая» серия губернаторских выборов в почти 60 субъектах РФ, многие из которых проводились впервые, а также серия выборов в законодательные собрания многих субъектов Российской Федерации [1; 14].

В политико-правовом отношении стало проявляться более симметричное построение между федеральными и субнациональными политическими институтами власти в горизонтальном и вертикальном измерении. С декабря 1993 года все субъекты федерации уравнивались в правах (однако за республиками и другими национальными образованиями осталось право установления нескольких языков в качестве государственных). Все субъекты РФ получали равную норму представительства в палате регионов – Совете Федерации. В Конституции Российской Федерации была установлена обязательность наличия системы местного самоуправления в каждом субъекте, право на местное самоуправление гарантировалось всем жителям России (некоторые республики предприняли попытку отмены на своей территории местного самоуправления, но принятие подобных решений блокировал Конституционный Суд). Однако конституционный тезис о единстве правового и экономического полей России в условиях конца 1993 года во многом оставался лишь декларацией – Чечня и Татарстан продолжали считать себя отдельными государственными образованиями, на их территории не проходило голосование по Конституции и выборы в Парламент. Федеральному центру необходимо было выстроить конструктивный диалог и с другими республиками, которые были недовольны фактическим уравниванием их статуса со всеми остальными субъектами РФ.

Данную проблему было решено устранить через подписание договоров (внедрения договорной практики) о разграничении полномочий между федеральным центром и отдельными субъектами Российской Федерации. Эта форма разграничения полномочий была предусмотрена Конституцией и активно использовалась в период 1994-1998 годов. На первом этапе такие договоры были нацелены на стабилизацию отношений с национальными республиками, наделяя их большим объемом полномочий в сравнении с другими субъектами РФ (нередко в нарушение федерального законодательства) [4]. Изначально договор воспринимался как правовой акт, позволяющий закрепить тот или иной регион в составе федерации на особых условиях. Другими словами, это была компромиссная форма отношений с теми субъектами, которые претендовали на государственный суверенитет. Первый договор был заключен с Республикой Татарстан (15 февраля 1994 года). В 1996 году специальные договоры были подписаны с Республикой Коми и Чувашией, в 1998 году – с Республикой Марий Эл. Тем не менее, с 11 республиками из 21 к осени 1998 года договоры заключены не были. В частности, договоры о разграничении полномочий не были подписаны с большинством республик Северного Кавказа, с одной стороны, по причине их экономической слабости, с другой – в связи с нежеланием федерального центра усиливать степень их независимости в условиях напряженной этнополитической обстановки. Поэтому договоры на Северном Кавказе были подписаны только с более стабильными республиками: Северной Осетией и Кабардино-Балка-

рий. Не были подписаны также договоры с Карелией, Мордовией, Республикой Алтай, Тувой и Хакасией [8].

В начале 1996 года федеральный центр перешел к практике подписания договоров с областями. Среди первых: эксклав – Калининградская область с ее особым геополитическим положением, Оренбургская и Свердловская области. Перед президентскими выборами в расчетах на электоральную поддержку федеральная власть предоставила права на заключение договоров большой группе регионов (Краснодарский и Хабаровский края, Иркутская, Ленинградская, Нижегородская, Омская, Пермская, Ростовская, Сахалинская, Тверская области, Санкт-Петербург).

Внедрение договорной практики диктовалось принципом политической целесообразности и реальными возможностями центра. На первом этапе речь шла об оформлении особого статуса республик, на втором – о привлечении региональных элит краевого и областного уровней, управляющих электоральными процессами в экономически развитых субъектах Российской Федерации. После президентских выборов 1996 года договоры стали подписываться большими порциями и в массовом порядке. При этом, однако, их значение начало резко снижаться, они уже не давали отдельным субъектам признаки особого статуса в составе Федерации. К 1997 году договоры были заключены с 40 субъектами, к 1998 году – с 46, в том числе договор подписала Москва. В ряде случаев подписывались не двусторонние, а многосторонние договоры. Так происходило в сложносоставных субъектах Федерации: здесь договор подписывали власти края (области) и автономных округов (Красноярский край, Иркутская и Пермская области) [9]. К лету 1998 года федеральный центр пришел к выводу об исчерпании политического смысла в установлении такого рода отношений с регионами и практика подписания договоров прекратилась.

В целом для периода с 1993 до начала 2000-х годов характерны следующие особенности:

- ассиметричный принцип построения отношений: федеральный центр дифференцирует применяемые методики и техники в зависимости от статуса субъекта федерации и его политической субъектности;
- внедрение договорных практик разграничения полномочий между федеральным центром и отдельными субъектами Российской Федерации;
- обеспечение федеральным центром единства правового, экономического и социального пространства страны с помощью делегирования ряда полномочий наиболее активным субъектам РФ (Предоставление налоговых льгот – дотаций, субсидий, преференций – одним субъектам вызвало увеличение финансового давления на другие, что создавало политическую и социальную напряженность в региональном измерении);
- отсутствие законодательства, регулирующего межбюджетные отношения между муниципалитетами и региональными властями, что во мно-

гих случаях приводило к зависимости органов местного самоуправления от решений вышестоящего уровня власти [2].

Политико-правовая база в этот период оказалась недостаточной для построения стабильно работающей системы государственного управления и полноценного функционирования региональных политических институтов власти. Отсутствовали четкие санкции за нарушение субъектами и муниципалитетами федерального законодательства, не были юридически оформлены нормы федерального вмешательства. Региональные институты законодательной власти субъектов РФ принимали законы, которые противоречили Конституции Российской Федерации и федеральным законам [3].

Институт полномочных представителей Президента в субъектах РФ со временем стал все больше показывать свою недостаточную эффективность, не справляясь с возложенной на него задачей по контролю за действием региональных властей. Субъекты Российской Федерации создали институционализированные и действенные способы представительства своих интересов на федеральном уровне и могли напрямую влиять на формирование общефедеральной повестки, далеко не всегда сопрягая свои устремления с общенациональными интересами и приоритетами.

Отношения между федеральными и субнациональными властями к тому же часто сводились к личным отношениям и договоренностям между Президентом и главой региона и зависели от установившегося между ними уровня доверия. В таком формате система федеративных отношений оставалась крайне уязвимой и требовала серьезной реконструкции.

Третий этап (с начала 2000 до 2008 года) был связан преимущественно с задачами укрепления централизаторских начал. Несмотря на то, что к тому времени в России уже сложилась определенная система политических институтов, она требовала существенной своей трансформации, особенно между уровнями федеральной и региональной властью. Федеральный центр предпринял целый комплекс мероприятий в этом направлении, получивший название «федеральной реформы». Данный этап во многом был связан со сменой федеральной политической элиты и первого лица государства. Новым Президентом В.В. Путиным был избран вектор на укрепление вертикали власти и централизацию управления государством. Необходимые предпосылки для такого поворота уже появились в конце девяностых годов (во многом по инициативе тогдашнего руководителя правительства Е.М. Примакова) [7].

Так, уже с 1999 года стала создаваться требуемая политико-правовая база для последующего восстановления административной субординации между федеральными и региональными политическими институтами. Этому способствовало, в частности, принятие Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ» [16] и Феде-

рального закона «Об общих принципах организации законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [17]. Данные законы устанавливали сроки, в течение которых субъекты Российской Федерации должны были внести изменения в свои нормативно-правовые акты, подтверждали верховенство федерального законодательства не только над законами субъектов РФ, но и над договорами о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами (приоритетность норм Конституции над федеративным договором была закреплена еще в 1993 году), устанавливались санкции за дальнейшие нарушения субъектами РФ принципа верховенства федерального законодательства.

В политико-правовом пространстве усилился контроль, расширились полномочия Президента РФ и Федерального Собрания. Президент Российской Федерации получил право приостанавливать действие законов субъектов РФ, а также отстранять от исполнения обязанностей саботирующих выполнение норм федеральных законов глав субъектов (Постановление Конституционного Суда от 27 января 1999 года [11] также подтвердило право главы государства издавать указы об организации системы органов власти на территории всей Российской Федерации).

Федеральный парламент получил право принимать законы о роспуске региональных парламентов. С принятием данных законов, центр перешел от малоэффективной и серьезно растянутой во времени процедуры отмены незаконных решений субъектов Российской Федерации через Конституционный Суд к применению прямых санкций со стороны федеральных органов законодательной и исполнительной власти, которые могли быть применены в кратчайшие сроки. В данном контексте следует рассматривать и изменение порядка формирования Совета Федерации – центр лишил региональных лидеров возможности блокировать принятие решений в Федеральном Собрании. Главы регионов в новых условиях становились частью общей вертикали власти исполнительных органов, как и региональные парламенты – частью вертикали законодательных. В этот период был запущен процесс приведения региональных законодательств в соответствие с федеральным одновременно с массовым расторжением или пересмотром договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. За три года субъекты Российской Федерации приняли новые Конституции и уставы. С целью установления эффективного мониторинга и контроля за региональными администрациями был радикально реформирован институт полномочных представителей Президента в субъектах РФ.

Основные принципы, которые характерны для периода с начала 2000-х годов по 2008 год:

– баланс отношений смещается в сторону центра: система управления территориями становится более централизованной, чем в предыдущие периоды;

– федеральный центр создает властные вертикали законодательной и исполнительной ветвей власти, влияние региональных лидеров на формирование общефедеральной повестки значительно снижается (вектор централизации);

– совершенствуется правовая база, расширяются контрольные полномочия Президента РФ и Федерального Собрания РФ;

– расторгаются договора о разграничении полномочий с республиками и областями, что способствует сокращению асимметрии между субъектами РФ;

– меняются параметры бюджетного федерализма – федеральный центр усиливает финансовую зависимость дотационных субъектов РФ от дотаций, субвенций и субсидий из федерального бюджета.

Четвертый этап (с 2008 года по настоящее время). К исходу второго президентского правления В.В. Путина в рамках политики централизации получают дальнейшее развитие механизмы федерального вмешательства, санкций и контроля, усиливается влияние центра на кадровую и бюджетную политику в субъектах Российской Федерации, укрепляются и расширяются структуры федеральных ведомств на местах, берется под контроль представительство регионов в центре. В партийной системе закрепляется приоритет федеральных партий, обеспечивается доминирование «партии власти» – «Единой России».

Вертикаль власти, выстроенная в этот период, прерывает инерцию распада страны, зримо проявившую себя в девяностые годы, способствует управляемости политики в стране в целом и в субъектах федерации в частности. Вместе с тем, со временем становится ясным, что в своем оформившемся виде она свою задачу выполнила, что изменившиеся обстоятельства требуют внесения в существующую политику ряда существенных корректив. Серьезные проблемы, в частности, возникли в связи с тем, что в политике федерального центра жесткое выстраивание и укрепление вертикали власти явно преобладало над горизонтальной функцией, в федеративном государстве призванной формулировать и реализовать на общенациональном уровне общие интересы составляющих ее субъектов. Баланс этих компонентов стал смещаться в сторону административной централизации при ослаблении институтов взаимодействия, а также институтов политического участия и представительства внутри субъектов РФ. При этом в некоторых субъектах Российской Федерации возник феномен т.н. «варяжского» губернаторства, что стало заметно сказываться на полноценном учете интересов и потребностей конкретного региона [6].

В этих условиях в государственной субнациональной политике стало закономерно проявляться все большее опробование возможностей вектора децентрализации. В апреле 2009 года был принят Указ Президента Российской Федерации № 441 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рас-

смотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» [13]. В соответствии с ним был введен новый порядок выдвижения кандидатур на должность глав субъектов РФ. Суть новшества состояла в значительном повышении роли политических партий в этом процессе. Партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов на выборах в законодательный орган субъекта, получала право выдвигать не менее трех кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации и предлагать их на утверждение президенту. Кандидат на губернаторский пост, выбранный президентом РФ, должен также получить одобрение от законодательного органа субъекта Российской Федерации (1).

В послании Федеральному Собранию в 2011 году Д.А. Медведев объявил, что в Государственную Думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации, что предполагало проведение серьезного перераспределения властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов [16]. В январе 2012 года Д.А. Медведев внес в Государственную Думу законопроект, возвращающий прямые выборы губернаторов [18].

Учитывая разнообразие субнациональных институтов исполнительной власти, законодатель допустил возможность для субъектов проводить выборы глав региональным парламентом. На этом основании 2 апреля 2013 года по инициативе В.В. Путина в закон были внесены поправки, дающие субъектам федерации право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам. При этом не скрывалось, что принятие таких поправок вызвано решением федерального центра не допустить прямые выборы, прежде всего, в шести республиках Северного Кавказа (Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Чечне).

В 2013 году от прямых выборов главы добровольно отказались четыре республики Северного Кавказа: Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия и Карачаево-Черкесия. Обновление региональных управленческих кадров продолжилось в 2016-2018 годах – сменились главы в 52 субъектах Российской Федерации. В 2017 году федеральный центр не продлил договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, заключенный сроком на 10 лет.

В целом можно отметить, что эволюция государственной региональной политики в России осуществлялась по линии настойчивого поиска нужного баланса в отношениях «центр-регионы», в проведения гибкой и последовательной политики сохранения и упрочения единого федерального государства.

ПРИМЕЧАНИЕ:

(1) Такая линия не означала, впрочем, смену принципиальных оснований государственной власти в стране. Так, в декабре 2010 года бывший тогда Президентом страны Д.А. Медведев подписал Федеральный закон № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», запрещающий именовать глав субъектов федерации президентами республик. Все субъекты РФ до 1 января 2015 года должны были привести свои Конституции и уставы в соответствие с этим законом. Президентские посты сразу упразднились в Чечне, Адыгее, Бурятии, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Марий Эл, Удмуртии, Чувашии, Якутии. В 2018 году должность руководителя республики продолжала определяться как «президент» лишь в Республике Татарстан – до истечения срока полномочий Р.М. Минниханова в 2020 году.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. СПб., 2004.
2. *Бухвальд Е.М., Иванов О.Б.* Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // Этап: экономическая теория, анализ и практика. 2017. № 2.
3. *Бухвальд Е.М.* Эволюция основ региональной политики в Российской Федерации // Федерализм. 2017. № 1.
4. *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. СПб.: Изд. дом Михайлова, 2012.
5. *Иванов В.Н., Яровой О.А.* Российский федерализм: Становление и развитие. М., 2000.
6. *Каганский В.Л.* Регионализация, регионализм, пострегионализм // Интеллектуальные и информационные ресурсы и структуры для регионального развития. М.: ИГ РАН, 2002.
7. *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2002.
8. *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. Учебник. М.: ИД МИ-СиС, 2010.
9. *Миронюк М.Г.* Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. М., 2008.
10. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 г. // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70009436/>.
11. Постановление Конституционного Суда по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации № 2-П // <http://www.constitution.ru/decisions/80063/80063.htm>.
12. *Смирнягин Л.В.* Российский федерализм: Парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998.

13. Указ Президента РФ от 23.04.2009 № 441 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87107/.

14. Федерализм: Энциклопедия. М.: Издательство Московского университета, 2000.

15. Федерализм: учебное пособие / Под общей ред. В.И. Коваленко, О.В. Морозова. М.: Издательство Московского университета, 2016.

16. Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ» от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ // <http://base.garant.ru/180605/>.

17. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (последняя редакция) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/.

18. Федеральный закон от 02.05.2012 г. № 40-ФЗ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35200>.

19. Цветкова О.В. Федеративные отношения в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2019. № 6.

O.V. TSVETKOVA

*Candidate of Political Science, Associate
Professor, Associate Professor of the Department
of Russian Politics, Faculty of Political Science,
Moscow State University named after
M.V. Lomonosov, Moscow, Russia*

EVOLUTION OF RUSSIA'S SUBNATIONAL POLITICAL INSTITUTIONS

The modern system of subnational government institutions has existed for more than two decades and is constantly developing. The regional political system is evolving and these processes are associated with structural differences in the subjects of the Russian Federation: republics, regions, territories, autonomous districts and an autonomous region. Basically, the asymmetry is associated with the peculiarities of the socio-economic situation of the subjects of the Russian Federation and the constitutional and legal status of each subject of the Russian Federation, enshrined in the Constitution of the Russian Federation.

Key words: *subjects of the federation, subnational political institutions, vertical of power, asymmetry, contractual practice, separation of powers, centralization.*