

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ РОССИИ В 1990–е гг. (на примере регионов юга Дальнего Востока)*



Анатолий Евгеньевич САВЧЕНКО,
младший научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток.
E-mail: Savich21@mail.ru

Статья освещает проблемы региональной политики и взаимоотношения Центра и регионов России 1990-х гг. Теоретический анализ дополняется привлечением архивных источников, большая часть которых впервые вводится в научный оборот. Региональный уровень рассматривается на примере Приморского и Хабаровского краёв, а также Амурской области.

Ключевые слова: региональная политика, политические взаимоотношения, Центр, регион, изъятие ресурсов.

The regional policy and interrelation of Center and regions in Russia in 1990-s: the states-central approach.

A. E. Savchenko, a junior researcher of Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok.

The article is devoted to the regional policy and interrelation of the Center and regions in Russia in 1990-s. The theoretical analyses of this problem is supplemented with analyses of archives sources, Regional level on examples of Primorsky and Khabarovsk Krajs, and also Amurskaya Oblast` is considered.

Key words: regional policy, political interrelation, the Center, regions, withdrawal of resources.

Однозначного определения региональной политики не существует, её смысл изменчив во временной динамике, что легко проверяется сравнением следующих трёх формулировок: первая относится к советскому периоду (1983 г.) — «...сфера деятельности — *управление* экономическим, социальным и политическим *развитием* страны в пространственном, региональном аспекте...» [1, с. 189]. Вторая принадлежит советнику президента России, академику А.Г. Гранбергу, и относится к 1994 г.: региональная политика, по его мнению, «...призвана *ослабить внутренние напряжения, сохранить целостность и единство* страны» [14, с. 20]. Третья формулировка была взята на вооружение Министерством по делам федерации, национальностей и миграционной политики Российской Федерации и датируется 2000 г.: «...самостоятельное направление государственной политики по *регуливанию* регионального *развития* в соответствии с фе-

* Работа выполнена при поддержке гранта ДВО РАН «История административно-политических взаимоотношений Центра и регионов юга Дальнего Востока (середина 80-х—90-е гг.)». Проект 09—III—В-562.

деральными приоритетами» [ГАРФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 145. Л. 5]. Сравнивая эти три определения, легко заметить, что понимание смысла региональной политики в них меняется по траектории маятника — от управления развитием к сохранению целостности и обратно — к управлению, что отражает как зигзаги политического развития России, так и дилемму «политики» как таковой. Последняя, согласно известному определению М. Вебера, имеет два значения: политика как борьба и политика как управление [3, с. 666]. Колебания российской региональной политики между этими двумя значениями зафиксированы в различных её определениях. Вопрос в том, какие периоды и при каких условиях она приобретает то или иное значение?

На этот вопрос вряд ли можно адекватно ответить, рассматривая региональную политику вне контекста общей цели функционирования государства. По Ч. Тилли, основной внутривнутриполитической целью государства является изъятие части ресурсов общества, т.е. получение с подвластного населения средств на все прочие государственные цели [19, с. 147]. Изъятие вовсе не означает примитивный отъём ресурсов государством у общества. В современных условиях оно подразумевает и заботу власти об увеличении доступных для него ресурсов (роста «налогового потенциала»), а значит, и проведение государством политики социально-экономического регулирования и развития. Региональная политика в таком контексте выступает как «длинная рука» государства, позволяющая организовать изъятие/развитие на всей территории страны. А региональная власть, в свою очередь, — важнейший посредник и активный участник изъятия ресурсов у общества и их последующего перераспределения в Центр.

В России 1990-х гг. эта система подверглась деформации — ряд обстоятельств привёл к тому, что изъятие ресурсов у общества примерно с 1980-х гг. начало терять своё значение. Основных причин было три: во-первых, государство получало значительные доходы от экспорта сырья (это ещё с позднесоветских времён позволяло власти пренебрегать работой по изъятию ресурсов с населения, что выражалось в отсутствии ощутимых санкций за повсеместное невыполнение плановых заданий); во-вторых, кредиты международных организаций, а также займы на внутреннем финансовом рынке (государственные краткосрочные обязательства) в 1990-е гг. оказывали тот же эффект на изъятие, что и доходы от экспорта сырья; в-третьих, слабость власти, вызванная социальным и политическим кризисом, была причиной постоянной потери Центром налоговых поступлений [16, с. 329].

Сочетание этих факторов оказывало разнообразные эффекты, деформируя изъятие. Наиболее важными представляются два из них: во-первых, центральная власть всё больше ориентируется не на изъятие, а на иные источники дохода: заимствования, экспорт сырья и др. Второй и самый важный эффект заключается в том, что в такой ситуации изъятие было переориентировано региональной властью «снизу—вверх», т.е. направлялось не на общество, а на Центр, и превращалось в борьбу между заинтересованными субъектами за перераспределение доходов от экспорта сырья, международной финансовой помощи, займов на внутреннем финансовом рынке. В пользу такого вывода говорят следующие данные: если в 1993 г. число регионов-доноров федерального бюджета составляло 35, то в 1996—12, в 1997—8; в то же время число дотационных регионов быстро росло: в 1990 г. их было 50, в 1994—66, в 1995—78, 1997—79 [5, с. 11]. В условиях экономического и политического кризисов целью региональной политики Центра становится не максимальное изъятие ресурсов, а политически оптимальное их перераспределение, обеспечивающее

целостность государства и его социально-политическую стабильность. На протяжении 1990-х гг. такими целями являлись:

- сохранение целостности государства / укрепление Центра;
- удержание власти;
- политически оптимальное распределение централизованных финансовых и прочих материальных ресурсов.

Всё это свидетельствовало о глубоком кризисе государства, у которого вопросы изъятия и развития были вытеснены проблемами элементарного выживания. Каким же образом эти цели достигались? Ответить на этот вопрос позволяет модель взаимоотношений Центр — регион, рассматривая которую также есть смысл обратиться к наследию Ч. Тилли, содержащему два ключевых для данной проблемы понятия: прямое/непрямое правление и потенциал государства.

Первое понятие — инструмент измерения глубины проникновения государства в общество, которое призвано ответить на вопрос, способна ли центральная власть установить прямые контакты с различными общественными группами для получения необходимых ресурсов или же она вынуждена привлекать для этого посредников (местных носителей власти), терпя их своеволие и предоставляя им различные привилегии? В случае утвердительного ответа на первую часть вопроса — перед нами система прямого правления, ответ на вторую часть — пример системы непрямого правления [19, с. 157—175].

Определяющей переменной в альтернативе «прямое/непрямое правление» выступает «потенциал государства», т.е. его способность проводить политические решения в жизнь [18, с. 31]. Чем выше этот потенциал, тем более вероятно прямое правление; при низком потенциале, как правило, возможно лишь не прямое правление [18, с. 31—36]. Важно, что уровень изъятия сам по себе выступает показателем потенциала государства. Об этом, например, пишет И. Валлерстайн: «Очень просто оценить силу государства, сопоставив процент заявленных налогов с процентом того, что реально собирается и поступает в казну» [2, с. 137]. По ряду оценок, уровень среднероссийского сбора налогов на протяжении 1990-х гг. составлял около 60% от заявленного, в то время как в начале 2000-х он приблизился к показателю 90% [9, с. 146; 14].

Взаимоотношения Центр — регион в России в 1990-е гг. прошли несколько этапов. Поскольку их периодизация для постсоветской России разрабатывается главным образом в рамках политологической науки и основана на формальных критериях — подписание федеративных договоров, переход к выборности глав исполнительной власти субъектов федерации и т.д. [20, с. 566—582; 10, с. 7—33], то представляется допустимым предложить авторский вариант периодизации, основанный не только на формальных, но и на содержательных критериях. В её основу положена характеристика режима взаимоотношений Центра и регионов во взаимосвязи с целями региональной политики (см. табл. 1). Мы выделили периоды, в которых региональная политика имела вид «торга» (борьбы) или «управления». В крайней правой колонке обозначены основные события и процессы, характерные для каждого периода и определявшие цели региональной политики и характер взаимоотношений Центр — регион.

Определяющие факторы первого периода (1991—1993 гг.) — коллапс государства, его территориальный и системный распад. Целью региональной политики становится удержание власти на всей территории страны и недопущение дальнейшего её распада. Задачи «изъятия» в таких условиях теряют свою актуальность.

Таблица 1

Этапы взаимоотношений Центр—регион в России в 1990-е гг.

Этапы	Хронология	Режим взаимоотношений Центр — регион	Цели региональной политики Центра	Ключевые события / процессы
1	1991—1993 гг.	Торг	Удержание власти, предотвращение дальнейшего распада страны	Распад СССР, экономический коллапс, противостояние исполнительной и представительной власти
2	1994—1995 гг.	Торг / управление	Укрепление Центра, финансовая стабилизация	Укрепление президентской власти, принятие новой конституции, военная операция в Чечне, подписание первых двусторонних договоров между Центром и республиками, ухудшение социально-экономической ситуации.
3	Вторая половина 1995—1996 гг.	Торг	Удержание власти	Парламентские/президентские выборы
4	1997—1998 гг.	Торг / управление	Финансовая стабилизация, укрепление Центра	Расцвет спекулятивной экономики, укрепление власти губернаторов, финансово-экономический кризис августа 1998 г.
5	Конец 1998 г. и далее	Постепенный переход к управлению	Укрепление Центра	Консолидация всех ветвей и уровней власти, начало экономического роста, военная операция в Чечне.

Режим взаимоотношений Центра и регионов в это время определялся торгом/конфликтом федеральной власти с республиками. Именно там процесс суверенизации был наиболее политизированным и динамичным, а уровень централизованного контроля — минимальным [20, с. 566]. В краях и областях с конца 1991 г. действовала президентская вертикаль власти — регионами руководили назначаемые Б.Н. Ельциным главы администраций. «Вертикаль» не предотвратила становления режима торга, но направила его по более мягкой экономической траектории. Причиной тому был крах централизованного снабжения, что вывело на первый план проблему выживания, «которая решалась наиболее доступным способом: установлением контроля региональной власти над находившимися на подведомственной им территории ресурсами» [6, с. 73].

Центр, вынужденный передать регионам решать самим насущные проблемы жизнеобеспечения, был ограничен в возможности наделить властью тех акторов, кого бы он хотел, вместо этого пришлось смириться с необходимостью опираться на акторов, уже реально имевших власть и сумевших консолидировать ключевые группы общества. В основном это были представители директорского корпуса, наиболее влиятельная политическая сила того времени: они имели материальные, финансовые, людские и организационные ресурсы [6, с. 45—46].

Руководители краёв и областей, формально являясь частью аппарата государственного управления, становятся прежде всего представителями региональных интересов, а не проводниками политики Центра в регионах. Отсутствие ресурсов у Центра и обусловленные этим динамика и качественный состав

региональной элиты стали важнейшими факторами формирования системы непрямого правления — это основной итог первого периода. Оценивая его, нельзя не признать — цели региональной политики, преследуемые в его рамках, были достигнуты. Во-первых, правящая группа сумела удержать власть. В регионах, пусть и далёкими от канонов демократии методами, была обеспечена необходимая поддержка президенту и правительству во время конфликта с Верховным Советом. Во-вторых, отсутствие чёткой государственной стратегии во взаимоотношениях с территориями лишало региональную власть твёрдой основы для конфронтации и давало Центру большую свободу манёвра — с каждым отдельным регионом в зависимости от соотношения ресурсов обеих сторон заключались индивидуальные договорённости (режим «торга» Центра и регионов) [15, с. 95—107].

Вместе с тем сами цели региональной политики первого этапа сложно оценить иначе, как «кризисные», направленные на предотвращение социально-политической катастрофы. С устранением угрозы потери власти они меняются, и Центр предпринимает попытку перевести взаимоотношения с регионами в режим «управления».

Колебания между «торгом» и «управлением» составляют содержание второго этапа (1994—1995 гг.). События и процессы, определявшие региональную политику, были противоречивыми. Завершение конфликта Президента и Верховного Совета абсолютной победой первого, принятие новой Конституции путём всенародного голосования придали Центру дополнительный заряд легитимности, способствуя некоторому повышению потенциала государства, но дефицит финансовых ресурсов существенно ограничивал его возможности.

Заключение договора о разграничении полномочий между Федеральным правительством и Республикой Татарстан в 1994 г. явилось прецедентом для перехода взаимоотношений Центра и регионов от политического конфликта к рутинным юридическим согласованиям, что указывало на начало стабилизации в этой сфере. Начавшаяся в декабре того же года военная операция в Чечне была призвана продемонстрировать регионам решимость федеральной власти жестоко карать за неповиновение. Но крайне неудачный ход этой войны показал, сколь малы возможности Центра по силовому принуждению, и угроза повторения подобного сценария в отношении других территорий была исключена.

Определённая политическая стабилизация, возросший потенциал государства способствовали тому, что целью региональной политики на втором этапе становится усиление контроля над федеральными финансами, выполнением Указов президента и постановлений правительства в регионах. Эти цели можно рассматривать как попытку перехода к прямому правлению. О подобных намерениях Центра свидетельствуют послания президента Федеральному собранию за 1994 и 1995 гг.: «Об укреплении Российского государства» и «О ответственности государственной власти в России» соответственно. В начале 1994 г. Б.Н. Ельцин заявил: «Время борьбы регионов с «центром» за свои права уходит в историю» [11]. Взаимосвязь изъятия, экономического положения и взаимоотношений Центр — регион особенно очевидна в Послании 1995 г., в котором отчётливо выделяется следующая смысловая конструкция: гарантия целостности государства — в преодолении экономического кризиса, путь к которому в финансовой стабилизации. Главная проблема экономики и финансов — дефицит бюджетных средств, порождённый «массовым сокрытием доходов от налогообложения» [12].

Если на первом этапе изъятие было пренебрегаемой величиной на фоне политических задач, то теперь деформация этой функции стала главным деструктивным фактором. Стремление Центра обеспечить макроэкономическую стабильность путём подавления инфляции при низкой собираемости налогов и дефиците контроля за финансовыми потоками не только усилило бюджетный кризис, но и привело к дальнейшему ослаблению управляемости социально-экономическими процессами и росту взаимных претензий Центра и регионов.

Основу налоговой базы в Приморском и Хабаровском краях, как и в Амурской области, составляли экспорт сырья и оборонная промышленность. Ситуация в этих двух совершенно разных сферах была взаимообусловленной. Экспорт ресурсов слабо контролировался государством, что видно по ситуации в рыбной и лесной отраслях. Например, в 1994 г. дальневосточными рыбаками, по официальным российским данным, в Японию было экспортировано 61,4 тыс. т морепродуктов на сумму 287,5 млн. дол. США, по японским данным, — 153,6 тыс. т на сумму 1024,8 млн. дол. Разница в данных (737,3 млн. дол.) — неконтролируемая государством деятельность [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 224].

В лесопромышленном комплексе России, значительная часть которого приходится на рассматриваемые регионы, задолженность федеральному бюджету составляла 703 млрд. руб., а сами предприятия признавались неплатёжеспособными. Но при этом их экспортная выручка за 9 мес. 1994 г. равнялась 1,6 млрд. дол., или 10% от всего российского экспорта [ГАПК. Ф — 1694. Оп. 1. Д. 160. Л. 36].

Военно-промышленный комплекс (ВПК), в свою очередь, существовал за счёт федеральных военных заказов, оплачивать которые Центру, как видно из представленной выше информации, было нечем. В Хабаровском и Приморском краях военные предприятия часто были градообразующими и их коллапс «тянул на дно» остальные сферы экономики.

Инициативы региональных властей по стабилизации положения требовали выделения федеральных средств, которых у Центра не было. Из необходимых, по мнению правительства, 3,5 трлн. руб. для стабилизации положения на Дальнем Востоке реально было выделено менее половины этой суммы [ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 97. Л. 56]. Ситуация в регионе не слишком отличалась от общероссийской. В 1995 г. Законом «О федеральном бюджете на 1995 год» субъектам Российской Федерации и административно-территориальным образованиям предусматривалась помощь из Фонда финансовой поддержки в размере 14,9 трлн. руб. К 4-му кварталу 1995 г. 64 субъектам Российской Федерации Минфином России было перечислено на 14 трлн. руб. меньше [ГААО. Ф-Р. 2286. Оп. 1. Д. 22. Л. 33, 34].

В этих условиях предъявлять претензии за неисполнение решений Центра было некому, так как регионы в ответ могли выдвинуть встречные финансовые претензии. Например, приморский губернатор Е.И. Наздратенко докладывая Б.Н. Ельцину о выполнении президентского Послания 1995 г. в Приморье, обвинил именно федеральные ведомства в том, что заявленные цели не были достигнуты [ГАПК. Ф-1694. Оп. 1. Д. 491. Л. 6—8]. В итоге в 1995 г. сложилась следующая ситуация. В стране действовало 30 указов президента и 36 постановлений правительства по государственной поддержке регионов и их социально-экономическому развитию, имелось 736 заданий и поручений. Из них было выполнено 248 (34%), выполнено не полностью 111, больше половины от общего числа (377) находилось в стадии выполнения. Основная

причина невыполнения — отсутствие средств и нормативно-правовой базы [ГАРФ. Ф. Р-10121. Оп. 2. Д. 151. Л. 10, 36]. Таким образом, главная цель региональной политики второго периода — укрепление Центра — не была достигнута. Стремление Центра перейти от торга к управлению натолкнулось на системное препятствие — низкий потенциал государства. Неэффективное изъятие и, как следствие, дефицит материальных средств наряду с неудачной военной операцией в Чечне лишили власть возросших было символических ресурсов. Центр не сумел воспользоваться электоральной паузой 1994 — конца 1995 г., чтобы укрепить свой потенциал.

На третьем этапе (1996 г.), период президентских выборов, взаимоотношения Центр—регион резко смещаются к торгу. Основная цель региональной политики, как и на первом этапе, — удержание власти. Региональные правители старались использовать на всю мощь политические и административные ресурсы, предоставляемые системой непрямого правления. Как заметил Н. Петров, Центр искал лояльности губернаторов ценой выделения средств, утверждения региональных программ, подписания двусторонних договоров [10, с. 15—16]. По итогам поездки заместителя председателя правительства Российской Федерации А.Х. Заверюхи по регионам Дальнего Востока правительство утверждает «перечень поручений», которые призваны «удовлетворить» многолетние просьбы региональных властей, решая хронические проблемы одним рывком [ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 230. Л. 219—223]. Президент во время посещения Хабаровского края утвердил Федеральную целевую программу экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг., предусматривавшую многомиллиардные вложения в регион.

В третий период усилился процесс институционального укрепления губернаторской власти — с осени 1996 г. вводится повсеместная выборность губернаторов, а в начале того же года формируется новый Совет Федерации, в состав которого вошли региональные правители, получив не только гарантии своей неприкосновенности, но и «...возможности прямого влияния на федеральном уровне, через верхнюю палату российского парламента» [20, с. 571]. Цель региональной политики на третьем этапе была достигнута, Б.Н. Ельцин переизбран на второй срок. Однако её достижение обеспечивалось отказом от политики предшествующего этапа, делая бессмысленной попытку перехода от торга к управлению в 1994—1995 гг.

Четвёртый этап (1997—1998 гг.) по целям региональной политики и режиму взаимоотношений Центра и регионов повторяет второй, но появляются новые факторы. Воспроизводится основное противоречие второго этапа — увеличение символических ресурсов (победа Б.Н. Ельцина на президентских выборах) при дефиците материальных (продолжение экономического кризиса). Но теперь возросший потенциал Центра уравнивается ростом потенциала регионов — повсеместные выборы губернаторов начинаются с сентября 1996 г. и завершаются в 1997 г.

Следующий новый фактор — рост значимости рынка государственных краткосрочных обязательств (ГКО) для финансовой стабильности в стране. Не сумев наладить изъятие, государство вынуждено покрывать дефицит бюджета путём заимствований на внешнем и внутреннем финансовом рынке. Экономическая и политическая стабильность зависела от готовности группы богатейших людей страны (олигархов) покупать ГКО [7, с. 381]. Такая ситуация оказывала негативное влияние на взаимоотношения Центр — регион по ряду причин. Во-первых, критическая финансовая зависимость государственной

власти от крупного капитала ослабляла Центр «изнутри», делая его подверженным воздействию различных «групп влияния» [20, с. 574]. Во-вторых, во главу угла вновь ставилась борьба с инфляцией в ущерб любым другим стратегическим целям, так как её увеличение снижало доходность ГКО. Предельно ясно эту зависимость Центра выразил вице-премьер правительства В.В. Каданников, посетивший Хабаровский край в апреле 1996 г.: «Если только мы инфляцию отпустим, немедленно государственные и казначейские обязательства будут предъявлены к оплате... А дальше нам немедленно откажут в кредите по линии Международного валютного фонда... Вот какая цена этого вопроса» [ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 362. Л. 36].

В 1997 г. президент назвал важнейшим критерием эффективной власти «...способность полностью собирать и рационально строго по назначению расходовать средства, предоставляемые налогоплательщиком» [13]. Исполнительная власть регионов была ответственна за сбор налогов на своей территории — в её задачи входила адресная «профилактическая» работа с должниками. Она явно не справлялась с этой задачей. Например, из информации Управления федеральной службы налоговой полиции по Приморскому краю видно, что в ходе проверки предпринимателей без образования юридического лица за нарушение налогового законодательства и уклонение от уплаты подоходного налога привлечено к ответственности в виде штрафов 90% из числа проверенных, недоимка по подоходному налогу составляла практически 100% [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 76]. Крупнейшие предприятия края, даже те, которые производили пользующуюся спросом продукцию, имели большие задолженности перед бюджетом [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 638. Л. 78]. Подобная ситуация была и в Хабаровском крае, что подтверждают слова В.И. Ишаева: «Кто имеет доход, не всегда платит налоги. Все научились работать бесприбыльно, рентабельность равна нулю. Всё в затратах» [ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 362. Л. 10].

В условиях неэффективного снятия ресурсов у общества региональная власть стремится «изъять» побольше ресурсов Центра. Например, Администрация Амурской области, отчитываясь по невыполненным поручениям президента и постановлениям правительства (за 1996 — первую половину 1997 г.) в 24 пунктах из 28, предлагала исправить ситуацию путём финансирования из федерального бюджета [ГАО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 317. Л. 201—209]. Схожая ситуация сложилась и с выполнением утверждённой в 1996 г. президентской программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья». В Центре считали, что главная ответственность за срыв Программы лежит на региональной и местной власти, которая не привлекает в должной мере инвестиции, в то время как Хабаровский губернатор настаивал «...пересмотреть бюджетную заявку на 1998 год, учитывая, конечно, взять денег больше, больше и больше...» [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 625. Л. 168].

Региональные власти выполнение решений Центра в регионах, как и реализацию программ регионального развития, обуславливали увеличением финансирования из федерального бюджета. Такая система действовала как «насос» — регионы добивались ресурсов у Центра, который занимал их на финансовом рынке, увеличивая своё долговое бремя и выплаты по процентам, т.е. ещё больше уменьшал свои ресурсы и опять занимал, а слабый контроль за экономикой приводил к неэффективному распределению имеющихся средств. Эта система потерпела крах в августе 1998 г. С.В. Кириенко, ставший весной того же года премьер-министром, обнаружил, что доходов государства перестало хватать даже на текущие расходы [8, с. 518].

Оценивая данный период, можно утверждать, что цели региональной политики не были достигнуты, дефицит материальных ресурсов Центра блокировал реализацию решений президента и правительства в регионах. Августовский кризис 1998 г. в определённом смысле воспроизвёл ситуацию первого периода, когда региональные власти устанавливали контроль за местными ресурсами, размывая единое экономическое пространство. 1998 год считается «крайней точкой» децентрализации, за которой виднелась «угроза исчезновения Центра как значимого актора» [4, с. 100]. Вместе с тем августовский кризис относится как раз к тем случаям, о которых говорят: «не было бы счастья да несчастье помогло».

С конца 1998 — начала 1999 г. начинается пятый этап взаимоотношений Центра и регионов. На этот раз в самых неблагоприятных условиях явно обозначился вектор перехода от борьбы к управлению. В этом процессе видим следующее основные факторы:

- в результате кризиса резко сократились государственные финансовые обязательства, и расходы бюджета стали сопоставимы с его доходами. В 1999 г. впервые за 10 лет был принят бездефицитный бюджет. Центр получил возможность исполнять свои финансовые обязательства и требовать того же от регионов;
- рухнул рынок спекулятивного капитала, и заёмные ресурсы стали для Центра недоступны — следовательно, возрос его интерес к интенсификации изъятия. С 1999 г. сбор налогов устойчиво растёт [16, с. 308];
- в отличие от второго этапа начавшаяся летом 1999 г. операция по наведению «конституционного порядка» в Чечне была успешной и способствовала росту потенциала Центра и популярности центральной власти в стране.

Несмотря на то что пятый этап является переходным, именно в его рамках сложились объективные условия для централизаторского курса президента России В. В. Путина.

Анализ региональной политики и взаимоотношений Центра и регионов в России в 1990-х гг. позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, содержание региональной политики и динамика взаимоотношений Центр—регион определялись системным кризисом государства, один из важнейших признаков которого — неспособность собирать налоги.

Во-вторых, региональная политика Центра в 1990-е гг. была успешной лишь в достижении чрезвычайных целей (сохранение целостности страны, удержание власти) и оказывалась провальной при попытках сделать государство более управляемым.

В-третьих, слабый Центр не мог проводить последовательную экономическую и политическую стратегию, так как каждый раз федеральные выборы приводили взаимоотношения Центр — регион в режим «торга» и к пересмотру приоритетов региональной политики.

В-четвёртых, перевод взаимоотношений Центра и регионов в режим «управления» был основной целью власти на протяжении 1990-х гг., и лишь дефицит ресурсов и слабый потенциал государства не позволял её достичь.

В-пятых, вышеперечисленное не может отменить того, что региональная политика 1990-х гг. выполнила главную свою задачу — сохранила целостность страны в период коллапса государства. Тем не менее по мере преодоления кризиса глубокое реформирование было необходимым.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
2. Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение. М., 2006. 248 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 666.
4. Гельман В.Я. Центр и регионы в России: От децентрализации к рецентрализации // Федерализм и российские регионы: сб. статей / отв. ред. Н.Ю. Лапина, В.П. Мохов. М.: РАН ИНИОН, 2006. 236. С. 95—118.
5. Марченко Г., Мачульская О. Регионы России: справочник. М.: ЗАО Журнал Эксперт, 1997. 488 с.
6. Май В.А. Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1985—1995 гг. М.: Дело, 1995. 112 с.
7. Май В.А. // Экономическая история: ежегодник. 2008. М.: РОССПЭН, 2009. С. 359—420.
8. Млечин Л.М. Формула власти: От Ельцина к Путину. М.: ЗАО Изд-во Центрполиграф, 2000. 570 с.
9. Наздратенко Е.И. «...И вся Россия — за спиной». Владивосток: Уссури, 1999. 255 с.
10. Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et Contra. Зима 2000. Т. 5. № 1. С. 7—33.
11. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Р.Ф. «Об укреплении Российского государства». 1994 г. URL: <http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie-prezidenta-rosii-borisa-elcina-federalnomu-sobraniju-rf-1994-god.html>
12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Р.Ф. «О действенности государственной власти в России». 1995 г. URL: <http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie-prezidenta-rosii-borisa-elcina-federalnomu-sobraniju-rf-o-dejstvennosti-gosudarstvennoi-vlasti-v-rossii-1995-god.html>
13. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Р.Ф. «Порядок во власти — порядок в стране». 1997 г. URL: <http://www.intelros.ru/2007/02/05/poslanie-prezidenta-rosii-borisa-elcina-federalnomu-sobraniju-rf-porjadok-vo-vlasti-porjadok-v-strane-1997-god.html>
14. Собираемость налогов в России сравнима с показателями западных стран. URL: <http://www.news.aif.ru/news.php?id=7185>
15. Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990—1995. Полис. 1995. № 6. С. 95—107.
16. Стародубровская И.В., Май В.А. Великие революции: От Кромвеля до Путина. М., Вагриус, 2004. 511 с.
17. Теоретические проблемы региональной политики и региональное реформирование. Кн. 1. Теоретические основы региональной политики. СПб.: Петрополис, 1994. 144 с.
18. Тилли Ч. Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007. 263 с.
19. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990—1992 гг. М.: Территория будущего, 2009. 360 с.
20. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 780 с.