

УДК: 323(571.6)

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЦЕНТР — РЕГИОН В РОССИИ 1985 — 2000-х гг. КАК ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВА*

Анатолий Евгеньевич САВЧЕНКО,

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



Статья посвящена перспективному направлению исследований в области новейшей истории Дальнего Востока. На примере «военно-налоговой» теории государства рассматриваются взаимоотношения центрального и регионального уровней власти, намечаются пути дальнейших исследований.

Ключевые слова: государство, Центр, регион, изъятие ресурсов, эффективность.

The Interrelation of the Center and Regions in Russia in 1985 — the 2000^s as a Problem of the efficiency of State

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

The article is devoted to the perspective of trend of researches in the sphere of contemporary history of the Far East. Interrelation of the Center and regions is considered on the base of “military — taxation” theory of state. Ways of further researches are outlined.

Key words: state, Center, withdrawal of resources, efficiency.

Понятие «эффективность» — неоднозначное, его использование в историческом исследовании, особенно применительно к государству, имеет существенный изъян, который тем не менее компенсируется одним важным достоинством. Изъян состоит в том, что понятие «эффективность» свободно от нравственной оценки. Эффективно — это не хорошо и не плохо. Но в этом и заключается его достоинство. Оно ориентирует на понимание исследуемой системы, истинных целей её деятельности, а не тех, которые мы пытаемся ей приписать. Эффективность государства с такой позиции рассматривается в качестве способности выполнять поставленные задачи. Важно, что это не всегда, вернее, почти никогда не совпадает с тем, что публично провозглашается на разных уровнях власти.

* Работа выполнена при поддержке гранта ДВО РАН «Стратегия обеспечения социально-политической безопасности на Дальнем Востоке России во второй половине XX в.». Проект 09-III-A-11-550.

Прежде чем обратиться непосредственно к данной проблеме, необходимо сделать два пояснения. Первое обусловлено тем, что сами рассуждения об актуальности государство-центрированного анализа новейшей истории России могут показаться банальностью. Перестройка, распад СССР, радикальные политические и экономические преобразования конца 1980—1990-х гг. — эти темы сфокусированы именно на государстве и активно исследуются в отечественной и зарубежной науке [11, 12, 14, 17, 20, 25]. Однако в работах по новейшей истории страны представлен главным образом институциональный подход и явно не хватает системного анализа. Само государство в России как система со специфическими целями, интересами и способами функционирования за редким исключением не выступало самостоятельным объектом исследования [14]. Между тем в 1970—1990-е гг. в исторической макросоциологии были теоретические прорывы в понимании специфики формирования, функционирования и упадка государств. Эти достижения являются частью общего успеха, который Р. Коллинз назвал «Золотым веком исторической макросоциологии». Сейчас наступает период освоения этих теоретических прорывов [10, 12, 22], их уточнения на основе проверки новым эмпирическим материалом [5, с. 295—310; 8, с. 123—127]. Вряд ли требует доказательства утверждение, что бурная новейшая история России является более чем подходящим объектом для таких исследований.

Необходимость второго пояснения обусловлена тем, что теория государства глобальна, в связи с чем возникают резонные вопросы: имеют ли возможность дальневосточные историки, работающие преимущественно с региональным архивным материалом, плодотворно применять государство-центрированный подход? Что он может дать для понимания самой региональной истории? Как избежать опасности увлечься абстрактным теоретизированием, безнадежно оторванным от эмпирической базы?

Краткий ответ на эти сомнения состоит в следующем: потенциальный успех здесь зависит не столько от объективных обстоятельств, сколько от желания, напора и активности самих историков. Не так уж мало из важнейших теоретических работ, выполненных в рамках государство-центрированного подхода, уже переведено на русский язык и вполне доступно в России, в том числе и через сеть Интернета. Кроме того, появились периодические издания, ориентированные на мировой научный контекст («Прогнозис», «Время мира»). С другой стороны, дальневосточные архивы содержат богатейший материал, позволяющий исследовать одну из ключевых сфер функционирования государства: взаимоотношения Центр—регион. Такой материал представлен, прежде всего, перепиской обеих сторон. Переписка в сочетании с документами, отражающими объективные социально-политические и экономические показатели, повседневную управленческую деятельность региональных структур власти на подведомственных им территориях, позволяет исследовать основные характеристики и динамику взаимоотношений Центр—регион. В частности, цели, мотивацию и аргументацию обеих сторон, способность регионов влиять на решения Центра и противостоять его

политике, их борьбу за распределение финансовых потоков и обеспечение поддержки ключевых групп общества.

Нашему анализу наиболее адекватна военно-налоговая теория государства американского историка Ч. Тилли, подробно изложенная в его итоговой работе «Принуждение, капитал и европейские государства. 1990—1992 гг.». Согласно Ч. Тилли основной внутривластной целью государства является изъятие части ресурсов общества, т.е. получение с подвластного населения средств на все прочие государственные задачи [22, с. 147]. Изъятие вовсе не означает примитивный отъём ресурсов государством у общества. В современных условиях оно подразумевает и заботу власти об увеличении доступных для неё ресурсов, а значит, и проведение государством политики социально-экономического регулирования и развития. Сам Ч. Тилли в своём исследовании не использовал (во всяком случае, в формальном её значении) концепцию Центр—регион. Но фактически им был сделан концептуальный прорыв в осмыслении этой проблемы в ходе анализа становления институтов прямого правления в государстве.

Эффективность государства, рассматриваемая в терминологии «военно-налоговая теория», включает ещё два понятия помимо «изъятия ресурсов»: «потенциал государства» и «прямое» / «непрямое» правление.

Потенциал государства означает способность центральной власти проводить решения в жизнь. Чем выше потенциал государства, тем более вероятно прямое правление, и, наоборот, при низком потенциале, как правило, возможно лишь непрямое правление, осуществляемое с опорой на местных носителей власти, т.е. региональных правителей. Понятие «прямое/непрямое» правление эффективно согласуется с теорией «торга», уже традиционно используемой при анализе взаимоотношений Центра и регионов. Теория «торга» подробно разработана Томасом Шеллингом в его классической работе «Стратегия конфликта» [24], принёсшей автору Нобелевскую премию. В основе отношений «торга» лежат ожидания каждой из сторон (в нашем случае Центра и регионов), с чем готова согласиться другая сторона (в нашем случае — по условиям изъятия и распределения ресурсов). Обе стороны «наблюдают и интерпретируют поведение друг друга», при этом обоим известно, что их действия также интерпретируются и предугадываются [24, с. 35]. Максимально широкие возможности для «торга» складываются при системе непрямого правления и уменьшаются по мере приближения к прямому правлению.

Принятая нами теоретическая конструкция дополняется элементами веберовской теории политики. Теория политического «торга» и концепция «прямого/непрямого правления» включают в себе глобальную дилемму политики как таковой. Последняя согласно определению М. Вебера имеет два основных значения: политика как борьба и политика как управление [3, с. 644—707]. Идеальный тип политика тот, который управляет, но не борется, и тем не менее второе довольно часто вытесняет первое. Эта проблема не имеет решения во вневременной постановке.

Историческое исследование как раз и позволяет привнести фактор временной динамики в поиск её решения. Во взаимоотношениях Центр—регион в периоды высокого потенциала государства политика присутствует именно как «управление». Но в периоды снижения данного показателя и роста возможностей для «торга» обеих сторон политика всё более приближается к «борьбе», в то время как управляемость государством снижается. Взаимосвязь рассматриваемых понятий представлена на рис. 1.

№	Государственный потенциал	Эффективность изъятия	Тип правления	Взаимоотношения Центр—регион
1	высокий	высокая	прямое	управление
2	средний	снижающаяся	прямое/непрямое	торг/управление
3	низкий	низкая	непрямое	торг/борьба

Рис. 1

Рассматриваемый нами период начинается с весны 1985 г., когда новое советское руководство во главе с М.С. Горбачёвым попыталось провести модернизацию страны. Здесь важно заметить, что согласно Ч. Тилли в 1985 г. СССР был государством с высоким потенциалом, снижавшимся по мере демократизации [21, с. 162—166] (рис. 2).

Этот вывод даёт веские основания для подозрения М.С. Горбачёва в тактической ошибке: не следовало ли сначала провести модернизацию, а уж потом демократизацию? В ответ на это сомнение мы попытаемся на примере ряда регионов юга Дальнего Востока эмпирически проверить теоретическое утверждение о высоком потенциале государства в СССР накануне перестройки.

Политическая траектория СССР и России

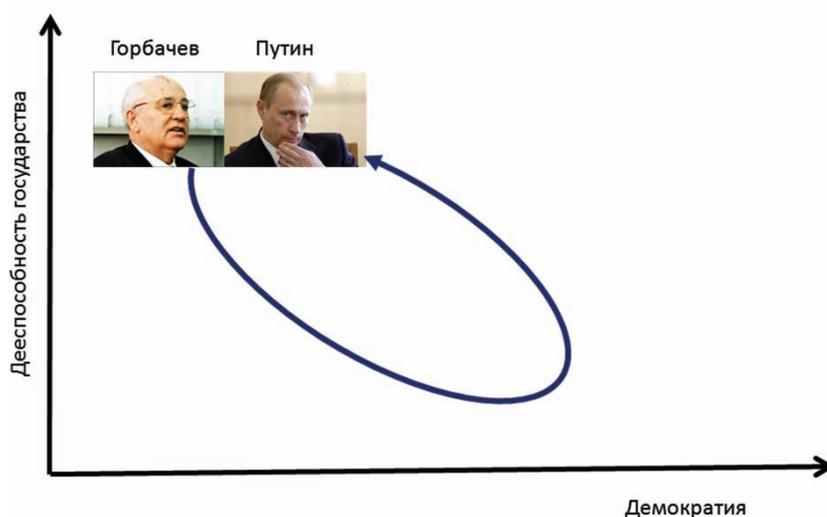


Рис. 2

Для советского Дальнего Востока попытка модернизации была связана с «Долговременной государственной программой комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области до 2000 г.», принятой 19 августа 1987 г. Постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров ЦК КПСС (далее Программа) [ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 586. Л. 39]. Программа предполагала масштабные централизованные инвестиции (порядка 200 млрд. руб.) и резкое, примерно в 2,7 раза [ГАХК. Ф. П-35. О. 115. Д. 79. Л. 54], ускорение темпов экономического развития. В ближайшие 15 лет планировалось создать экономический потенциал, примерно равный тому, что был накоплен на Дальнем Востоке за все годы советской власти, общий экономический рост с 1985 г. по 2000 г. предполагался на уровне 250% [15, с. 193].

Известно, что ДГП, оказав некоторый позитивный эффект на развитие региона, в итоге осталась невыполненной. Средний темп прироста промышленного производства в регионе в «программные» 1987—1990 гг. составил 3%, что было даже меньше наихудшей за предшествующие 15 лет пятилетки 1981—1985 гг. [15, с. 195]. В чём же причина?

Уже на старте модернизации управленцы столкнулись с нехваткой ресурсов, которую можно объяснить как их чисто физическим дефицитом, так и неисполнением Центром принятых на себя обязательств. Высшее государственное руководство продемонстрировало неспособность не только мобилизовать материальные ресурсы, но и навязать свою волю министерствам и ведомствам. В документах, направляемых в 1986—1988 гг. из Приморского и Хабаровского краёв в Москву, мы видим претензии именно к ответственности Центра [ГАПК. Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 2—4, 9, 22, 34, 108; Д. 354. Л. 4—78; ГАХК. Ф. 35. Оп. 115. Л. 4; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 97; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 93, 97]. Нарастающие проблемы объяснялись региональной властью плохой работой министерств и ведомств, которые не выполняли свои обязательства, обесценивая усилия партийных органов на местах. Одновременно краевые комитеты КПСС подвергли резкой критике нижестоящие органы, считая их виноватыми в социально-экономических проблемах. В Приморье краевые аппаратчики обвиняли районных в «пассивности» и «медлительности», неспособности влиять на производственные процессы. С одной стороны, бюро Приморского крайкома нацеливало их на то, «чтобы ежедневное перевыполнение дневных заданий стало нормой жизни каждой партийной организации, каждого коммуниста», однако само же и признавало, что низовые партийные комитеты «упустили» эту работу, и как результат многие предприятия имеют заниженные производственные планы [ГАПК Ф. П-68. Оп. 117. Д. 241. Л. 112, 92, 108].

Подобное можно было наблюдать и в Хабаровском крае. Первый секретарь А.К. Чёрный убеждал своих подчинённых в том, что «пойти вперёд можно и нужно и при нынешнем научно-техническом потенциале — за счёт лучшей организации производства, дисциплины, самоотверженного

труда каждого работника, нарастающей активности каждой партийной организации», т.е. без всяких дополнительных ресурсов из Центра [ГАХК. Ф. П-35. Оп. 113. Д. 20. Л. 36]. Каким образом это предполагалось достичь, видно из дискуссии о выполнении программы жилищного строительства, проходившей в 1987 г.: «Сегодня, — говорил Чёрный, — наша первоочередная задача состоит в том, чтобы ещё раз побывать в каждой бригаде, довести тревогу сложившегося положения до каждого участника строительного производства, отмотилизовать всех привлечённых к строительству людей» [ГАХК. Оп. 115. Д. 10. Л. 21]. И хотя в Хабаровском крайкоме КПСС утверждали, что «созданный производственный потенциал должен и может давать значительно большую отдачу в крае», здесь как в отношении министерств и ведомств, так и в отношении нижестоящих звеньев ситуация была не то что похожей, но практически идентичной приморской [ГАХК. Д. 79. Л. 4; Д. 10. Л. 4; Д. 73. Л. 2; Оп. 117. Д. 168. Л. 11, 25, 27, 97]. Всё это свидетельствует, что провал ДГП как модернизационной программы имел не только финансовое, но и организационное измерение — заявленные цели не достигались не столько потому, что на них не было средств, сколько потому, что партийное государство не смогло мобилизовать людей на достижение этих целей и за счёт этого получить необходимые средства.

Регионы Дальнего Востока «не увидели» предусмотренные 200 млрд. руб., но основная проблема заключалась в качестве управления имеющимися ресурсами. Исторический контекст реализации Программы состоял в том, что с 1965 г. по Дальнему Востоку не был выполнен ни один пятилетний план, и это на фоне масштабных вложений в регион в 1970—1980-е гг. — 5% от общего объёма централизованных инвестиций по СССР. Данный показатель ненамного уступал тому, что был в период индустриализации 30-х гг. — 6,3% [15, с. 186—187]. Капитальные вложения на производстве «хронически» недоосваивались на 35—40% [23, с. 22].

Важнейшей причиной «пробуксовки» модернизации и нарастающих противоречий в системе власти было ослабление политической и экономической управляемости социумом, атрофия способности мобилизовать советских людей на ударный труд [19]. Этот фактор подрывал важнейшую, с точки зрения военно-налоговой теории, функцию государства — мобилизацию ресурсов общества. И как видно по ситуации с выполнением пятилетних планов, это явление к середине 1980-х гг. стало уже хроническим. Здесь возникает вопрос о причинах продолжительного невнимания партийного руководства к этой ключевой проблеме.

Одно из возможных объяснений состоит в изменении самого способа мобилизации ресурсов. Советские доходы от экспорта нефти, обеспеченные совпадением освоения богатейших месторождений и резким повышением цен на это сырьё, явились для государства «внешним» источником ресурсов. Роль «изъятия» падала, что позволяло власти долгое время «обходиться без общества», т.е. негативные процессы фрагментации пар-

тии и атрофии мобилизационных механизмов, выразившиеся в повсеместном невыполнении планов, могли игнорироваться и компенсироваться нефтедолларами. Это способствовало деградации государственного управления, зато позволяло поддерживать видимость управляемости при отсутствии необходимых управленческих реформ. Одним из итогов стало оформление системы непрямого правления, в которой между Центром и регионами «расцвели» взаимоотношения торга: местные правители «выбивали» централизованные финансовые вливания, взамен обеспечивали политическую лояльность. Однако ко второй половине 1980-х гг. такая ситуация становилась опасной: во-первых, на повестку дня встали задачи модернизации, а значит, необходимость увеличения мобилизации ресурсов; во-вторых, внешний источник ресурсов заметно оскудел (с середины 1980-х гг. цены на нефть испытали значительное и долговременное снижение). Государству снова «понадобилось» общество.

Однако попытки М.С. Горбачёва воссоздать систему прямого правления путём нажима на региональный уровень власти и демократизации, политической жизни в условиях дефицита материальных ресурсов дали результат, обратный ожидаемому. Замена первых секретарей в регионах разрушала наработанные патрон/клиентские связи, уменьшала уровень доверия между обеими сторонами. В то же время демократизация ориентировала регионалов на поиск поддержки населения, а не Центра, открывала возможности для публичной критики высших эшелонов власти, и взаимоотношения «торга» перерастали в «борьбу».

Таким образом, не демократизация конца 1980-х гг., но предшествовавшее ей сокращение властного потенциала КПСС, утрата способности мобилизовать общество и, как следствие, дефицит материальных ресурсов и рост противоречий в системе власти привели к обрушению и системной фрагментации самого государства.

После событий августа—декабря 1991 г. происходит радикальное уменьшение роли государства в жизни общества. Меняется и форма «изъятия» ресурсов: задачи мобилизации людей на ударный труд снимаются, основным показателем становится не выполнение производственных планов, а сбор налогов. Вместо сложных организационных мероприятий власть всё более ориентировалась на фискальные, однако и с этой функцией слабое государство справлялось с трудом. Примечательно, что эти трудности также имели и «центр-региональное» измерение. Например, проведённая в 1992 г. Министерством финансов РФ проверка 29 регионов на предмет «правильности» использования средств, полученных в ходе приватизации, показала неутешительные результаты. Поступления финансовых средств в бюджеты были намного меньше ожидаемых. Местные органы власти игнорировали предусмотренное распределение вырученных денег между бюджетами разных уровней, предпочитая всё оставлять в своём распоряжении [ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 113. Л. 80, 81].

Финансовое состояние страны в начале 1990-х гг. можно проследить на примере исполнения федерального бюджета за 1994 г. Оно было

провалено, составив 38,7% по доходной и 44,3% по расходной части [1, с. 18]. Показательно, что наиболее полно были профинансированы лишь три направления: резервный фонд (100%) (сюда шли средства на оплату внешнего долга), финансовая поддержка северных территорий (96,2%), расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга (85%) [1, с. 18]. Иными словами, государству едва хватало средств, чтобы рассчитываться с внешними и внутренними долгами на финансовом рынке и оказывать поддержку там, где её отсутствие грозило обернуться полным социально-экономическим коллапсом. С такими финансами было не до стратегической политики, за которую «горой» стояли дальневосточные правители.

Деструктивная роль неэффективного «изъятия» становится видна при обращении к причинам провала доходной части бюджета. Здесь получался следующий расклад: недобор 5,4 трлн. руб. был обусловлен общим сокращением макроэкономических показателей, но более существенным фактором являлся рост задолженности платежей в федеральный бюджет, отнявший 7,8 трлн. руб. потенциальных доходов; третий по значимости фактор — недобор налогов — 4 трлн. руб. [1, с. 18].

Слабость финансового контроля касалась не только взаимоотношений фискальных органов с экономическими субъектами, но и самих государственных расходов. Регионы просили денег, и поводы для этого были самые разные. Центр часто отказывал им, ещё чаще — не давал обещанного, но как в регионах и ведомствах расходовали то, что им всё же удавалось «выбить», проверить было чрезвычайно трудно. Тему контроля за госрасходами в начале 1995 г. поднял президент Б.Н. Ельцин в своём ежегодном послании Федеральному собранию [18]. В развитие этого посыла правительство организовало проверки по целевому расходованию бюджетных средств по всей вертикали власти. В результате выяснилась интересная картина. Закон «О государственном финансовом контроле» по состоянию на середину 1995 г. ещё только разрабатывался, а законодательство по ведомственному контролю отсутствовало вовсе. В «Положениях» о некоторых ведомствах даже и не предусматривался контроль за расходованием бюджетных средств [6]. Такая ситуация на федеральном уровне проецировалась и на субъекты. В Приморье, например, в структуре администрации края были ликвидированы почти все органы финансового контроля, за исключением управления здравоохранения, где всё же оставались две штатные единицы контролёра-ревизора [ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 274. Л. 25.]. Вместе с тем в 1994 г. в ходе проверок было выявлено незаконных расходов на сумму 18 млрд. 600 млн. руб., а за 9 мес. 1995 г. этот показатель составил 6 млрд. 581 млн. [Там же. Л. 26.]. Кроме того, вне контроля оставались внебюджетные фонды в регионах, которые порой превосходили размеры официального бюджета и оставались целиком в распоряжении губернаторов [2, с. 77].

Дефицит материальных ресурсов и неэффективность контроля обуславливали соответствующую логику взаимоотношений Центра и регио-

нов. Обе стороны неуклонно пытались «пробовать друг друга на прочность», «раздвигая» или «сужая» рамки уже принятых договорённостей. В самом конце 1994 г. президент Б.Н. Ельцин провёл совещание с главами дальневосточных регионов, по итогам которого в очередной раз согласился с их основными претензиями и составил список поручений правительству. Но эта «победа» рассматривалась властями Приморского края весьма специфично. Она стала поводом для дальнейшего расширения претензий со стороны краевой администрации, но не сигналом к консолидации с Центром и более эффективной работе по мобилизации региональных ресурсов. Уже в феврале 1995 г. в тезисах Е.Н. Наздратенко на совещании глав администраций Дальнего Востока была заявлена позиция: «Для нас важно полное выполнение поручений Президента, поскольку это позволяет несколько выровнять условия хозяйствования с европейской частью России. Но не более. И поэтому уже сегодня надо идти дальше» [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 256. Л. 75—76].

Для регионов решение Центра, удовлетворявшее те или иные их претензии, воспринималось не столько как сигнал к реализации этих решений, но больше как отвоёванный плацдарм для дальнейшего наступления. Логика «торга» абсолютно доминировала над логикой «управления». Это касалось и проведения региональным руководством политики Центра на местах. Например, ответом Администрации Приморского края на Программу Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995—1997 гг.» стал перечень предложений, обеспечивавших «безусловное» выполнение Программы в крае в 1996 г. Первым пунктом в перечне указывалось на необходимость принятия Постановления Правительства РФ «О федеральной программе долгосрочного развития Приморского края». Всего же предлагалось издать два Указа Президента и пять Постановлений Правительства по тем или иным вопросам, затрагивавшим интересы регионов и Приморского края, в частности [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 280. Л. 29—33]. Сходной, но ещё более однозначной была позиция Администрации Амурской области. На претензии Главного контрольного управления Президента РФ в том, что «администрацией Амурской области не принято необходимых мер по стабилизации социально-экономической обстановки в регионе» (прежде всего допущен значительный экономический спад и большой недобор налогов), Ю.Г. Ляшко, глава Администрации Амурской области в 1996—1997 гг., отвечал: «...администрация области не может оказать существенного влияния на стабилизацию социально-экономического положения. Необходимы кардинальные меры, принимаемые на уровне Правительства страны...» [ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 230. Л. 146—147, 151].

Принцип отношений «сначала ты мне, а потом я тебе» блокировал совместную работу обеих уровней власти по налаживанию нормальному функционированию государства, а большинство программ и стратегий перспективного развития обрекалось на неисполнение уже на начальном этапе. Взаимоотношения Центра и регионов продолжали протекать

в логике «борьбы», а не «управления», что усугубляло проблему мобилизации ресурсов и чрезвычайно затрудняло реализацию важнейших решений.

В этих условиях представители разных уровней власти легко находили поводы обвинять друг друга в недоработке, в недостаточной мобилизации ресурсов. Например, критическое состояние дальневосточной энергетики федералы объясняли не только задолженностью федерального бюджета, но и тем, что региональные администрации «...зачастую не принимают всех необходимых мер по мобилизации денежных ресурсов для оплаты топлива и его рациональному использованию» [ГАХК. Ф. Р-2061. Оп. 1. Д. 177. Л. 194]. Но приморский губернатор Е.И. Наздратенко видел причину энергетического кризиса в другом, заявляя в интервью газете «Труд»: «...если бы федеральная казна вернула нам хотя бы треть долга, уверяю вас, никакого кризиса и в помине не было бы» [16, с. 34]. Претензии Центра получали отпор со стороны регионов и в более глобальных вопросах. Е.И. Наздратенко, докладывая Б.Н. Ельцину о выполнении (точнее — о невыполнении) Президентского послания 1995 г. в Приморье, обвинил именно федеральные ведомства в том, что заявленные цели не были достигнуты [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 491. Л. 6—8.]. Большинство мер по нормализации жизни в стране в отсутствие материальных ресурсов ещё больше обесценивалось стремлением разных уровней власти переложить друг на друга ответственность за их исполнение.

В этих условиях региональная власть стремится «изъять» побольше ресурсов у Центра. Общее число регионов-доноров федерального бюджета неуклонно сокращалось: если в 1993 г. их было 35, то в 1996 г. — 12, в 1997 — 8. Число дотационных регионов, напротив, увеличивалось: в 1990 г. — 50, 1994 г. — 66, в 1995 г. — 78, в 1996 г. — 75, в 1997 г. — 79 [13, с. 11]. Соответственно нарастала зависимость государства от внешнего источника ресурсов, которым теперь выступал не только экспорт сырья, но и займы на мировом финансовом рынке.

Сами региональные лидеры признавали, что распределение «непрерывно сокращающегося» бюджетного финансирования — «одна из самых конфликтных проблем в отношениях Центра—региона» [7, с. 18]. Федеральные власти опять превращались в «должника» и с этой невыгодной позиции должны были требовать исполнения регионами своих решений. Два приблизительно одновременных документа отражают суть этого противоречия. В марте 1997 г. Главное контрольное управление Президента разослало «для руководства в практической работе» главам регионов «Рекомендации по осуществлению упреждающего контроля за исполнением поручений Президента Российской Федерации», где губернаторам был прописан алгоритм борьбы за исполнение решений, принятых в Кремле [ГААО. Ф. Р-2286. Оп. 1. Д. 313. Л. 155—158]. Получила этот документ и Администрация Амурской области, которая в марте 1997 г. ставила Правительство перед фактом социальной катастрофы — «...приостановлено предоставление социальных льгот населению, здравоохранение становит-

ся платным, ограничено потребление продуктов питания в учреждениях образования и социальной защиты... выступления протеста захлестнули область», подчёркивая при этом «...область не просит дополнительной финансовой помощи, просит вернуть долги», составлявшие в то время — 312 млрд. руб. [ГААО. Л. 209, 210]. Сопоставляя два этих документа, уместно задаться вопросом — стоило ли Центру рассчитывать в такой ситуации на деятельное участие администрации Амурской области в реализации его решений? Недвусмысленный ответ на него виден из отчёта областного руководства по невыполненным поручениям Президента и Постановлениям Правительства (за 1996 — первую половину 1997 г.), в котором в 24 пунктах из 28 предлагалось исправить ситуацию путём финансирования из федерального бюджета [ГААО. Д. 317. Л. 201—209].

Но самым настораживающим стало то, что заложниками этого деструктивного механизма взаимных претензий оказывались перспективные федеральные программы. Например, утверждённая Президентом программа мер «Двенадцать дел правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики» [4]. Уже в начале 1998 г. администрация Приморья выставила ряд условий, необходимых для реализации этой программы на территории края: финансирование из федерального бюджета предприятий ВПК (погашение долгов, обеспечение оборонного заказа + реализация конверсионных программ), а также Президентской программы развития Дальнего Востока и Забайкалья на уровне не менее 40% от общей потребности на её реализацию, оказание централизованной финансовой помощи Приморскому краю по погашению задолженности перед государственными внебюджетными фондами [ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 713. Л. 1].

Политика «торга» во взаимоотношениях Центра и регионов была наиболее зримым признаком оформления системы непрямого правления. Это, возможно, и являлось «ценой», которую было необходимо уплатить за сохранение целостности страны. Однако самым существенным её изъяном была самовоспроизводимость. Будучи следствием низкого потенциала государства, она не позволяла сколько-нибудь существенно его поднять (рис. 3).

Можно определить причины такого положения дел:

- ориентация большинства регионов на «выбивание» материальных ресурсов у Центра, а не на их мобилизацию с местного населения: скудные ресурсы государства расплылись, а эффективные каналы взаимодействия с обществом не налаживались;
- способность региона, если не формально, то фактически проигнорировать или исказить смысл самых существенных решений, программ и целевых установок Центра, увязав их выполнение встречными условиями и финансовыми претензиями;
- постоянное стремлением обеих сторон (и Центра, и регионов), используя любой повод, менять сложившиеся условия взаимоотношений на более выгодные для себя, в результате чего каждый очередной

**Механизм воспроизводства слабого потенциала государства
в 1985—1990-е гг.**

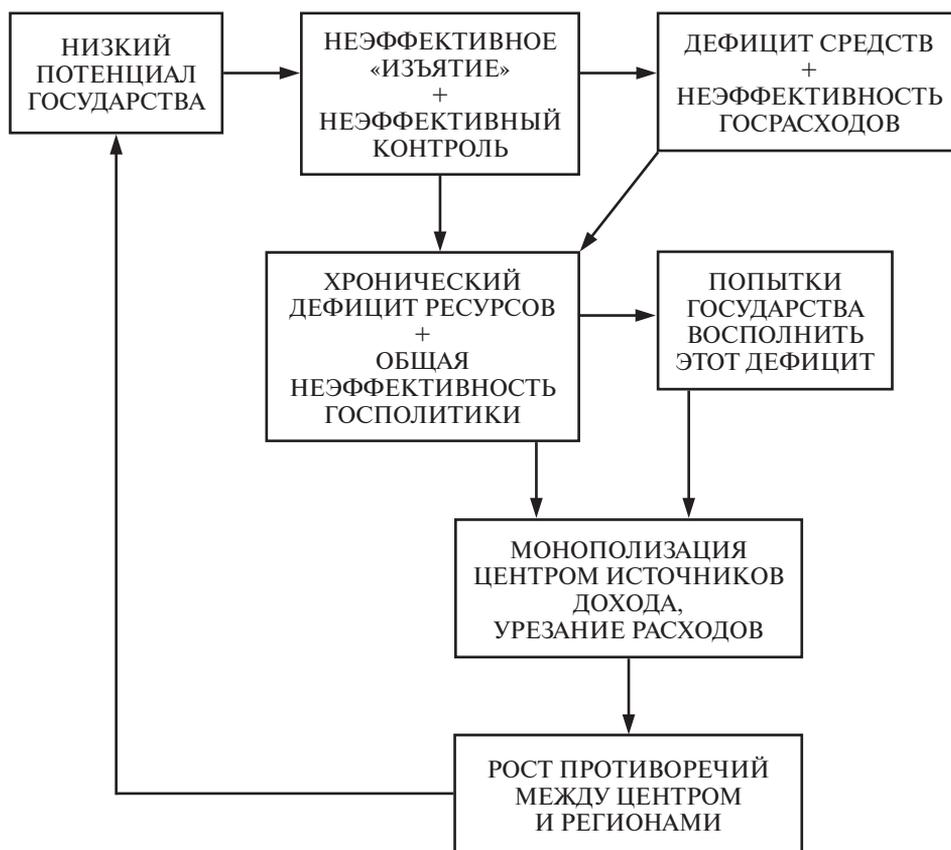


Рис. 3

Источник: схема выполнена на основе диссертационного исследования автора.

этап этих взаимоотношений как бы «отменял» предыдущий, а любая последовательная политика (в том числе и экономическая) становилась практически не осуществимой.

Перечисленные факторы явились исходными причинами того, что с 2000 г. политическое и экономическое укрепление страны сопровождалось не преодолением, а усилением зависимости от внешнего источника ресурсов. Российская политическая реальность была такова, что рост потенциала государства мог произойти только «сверху» путём консолидации Центра и увеличения притока ресурсов из внешнего источника, так как вариант «снизу» предполагал налаживание каналов взаимодействия с обществом с целью мобилизации его ресурсов. Эта работа в силу своей сложности и отсутствия быстрой отдачи оказалась фактически проигнорированной властью.

Приведённый анализ позволяет сделать предварительные выводы, требующие развития и более широкой эмпирической проверки в дальнейших исследованиях:



Рис. 4

- существует определённая зависимость эффективности государства от способа мобилизации ресурсов, обратно пропорциональная ориентации на внешний их источник;
- ориентация на внешний источник ресурсов способствует формированию системы непрямого правления и взаимоотношениям «торга» между Центром и регионами;
- СССР уже к началу перестройки оказался с довольно низким уровнем государственного потенциала, динамика которого примерно соответствует следующей траектории (рис. 4).

Такая траектория означает, что модернизация современной России должна быть не просто технологическим рывком. Государство-центрированный подход говорит о том, что эта модернизация означает гораздо большее: повышение эффективности государства путём изменения способа мобилизации ресурсов, т.е. длительный период, наполненный кропотливой работой по налаживанию взаимосвязей с обществом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Аналитический вестник. М., 1994. № 8. С. 18. URL: http://council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/201/index.html (дата обращения: 10.07.2010).
2. Бри М. Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 61—109.
3. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644—707.
4. Двенадцать лет правительства России на 1998 год в области экономической и социальной политики. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=17879> (дата обращения 10.07.2010).
5. Дерлугьян Г. Сможет ли наука объяснить мутации современного мира? // Прогнозиз. № 2 (10), лето 2007. С. 295—310, 301.
6. Докладная записка Министерства финансов во исполнение решения Правительства от 25 мая 1995 г. «О результатах проверок целевого расходования средств федерального бюджета и первоочередных мерах по укреплению финансового контроля» Доступно: ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 274. Л. 20—21.
7. Ишав В.И., Минакир П.А. Дальний Восток России: реальности и возможности экономического развития. Хабаровск: ДВО РАН, 1998. 140 с.
8. Коллинз Р. Четыре социологических традиции / пер. с англ. В. Россмана. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2009. 317 с.
10. Кревельд ван М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. 544 с.
11. Ливен Д. Российская империя и её враги с XVI века до наших дней / пер. с англ. А. Козлика, А. Платонова. М.: Изд-во «Европа», 2007. 688 с.
12. Мак-Нил У. В погоне за мощью: Технология, вооружённая сила и общество в XI—XX веках. М., 2008. 456 с.
13. Марченко Г., Мачульская О. Регионы России: справочник. М.: ЗАО «Журнал эксперт», 1997. 488 с.
14. Мау В.А. Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1985—1994 гг. М.: Дело Лтд, 1995. 112 с.
15. Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика, 2006. 848 с.
16. Наздратенко Е.И. И вся Россия за спиной. Владивосток: Уссури, 1999. 255 с.
17. Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945—1991 гг. Изд. второе, испр. и доп. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2000. 684 с.
18. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ. «О действенности государственной власти в России». 1995 год. 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 (дата обращения: 12.05.2010).
19. Савченко А.Е. Политический аспект провала стратегии развития Дальнего Востока в 1987—1991 гг. (на примере Приморского и Хабаровского краёв) // Вестн. ДВО РАН. 2009. № 5. С. 125—131.
20. Согрин В.В. Политическая история современной России (1985—1994): От Горбачёва до Ельцина. И.: Прогресс-Академия, 1994. 191 с.
21. Тилли Ч. Демократия. М.: АНО «Институт общественного проектирования», 2007. С. 162—166.
22. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990—1992 гг. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2009. 360 с.
23. Чичканов В.П. Дальний Восток: стратегия экономического развития. М.: Экономика, 1988. 247 с.
24. Шеллинг Т. Стратегия конфликта. М.: ИРИСЭН, 2007. 366 с.
25. Шубин А.В. Парадоксы перестройки: Упущенный шанс СССР. М.: Вече, 2005. 480 с.