

С момента образования новых Прикаспийских республик прошел уже значительный временной отрезок. Демократические политические системы были отчасти сформированы, но по-прежнему продолжается поиск эффективных форм развития в сторону выстраивания истинно демократических республик. Политический процесс не стоит на месте в республиках Прикаспия. Он будет прогрессировать, и во многом от того какой импульс зададут действующие президенты будет зависеть поступательное развитие как Прикаспийских государств, так и всего Каспийского пространства в целом.

Список литературы

1. Азербайджанская Демократическая Республика. – Баку : Елм, 1998. – 316 с.
2. Ашимбаев М. С. Политический транзит: от глобального к национальному измерению / М. С. Ашимбаев. – Астана : Елорда, 2002. – 304 с.
3. Ашимбаев М. С. Специфика развития процесса демократизации на постсоветском пространстве / М. С. Ашимбаев, А. Ж. Шоманов // *Analytic*. – 2004. – № 2.
4. Годы, которые изменили Центральную Азию / руководители проекта П. Линке, В. Намкин. – М., 2009. – 332 с.
5. Итоги Всесоюзной переписи населения СССР, проведенной с 12 по 19 января 1989 г.
6. Конституционный Акт Азербайджанской республики «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской республики» от 18 октября 1991 г. № 222-ХП.
7. Лаумулин М. Т. Центральная Азия в зарубежной политологии и мировой геополитике / М. Т. Лаумулин. – Алматы : КИСИ при Президенте РК, 2009. – Т. V: Центральная Азия в XXI столетии. – 440 с.
8. Лебедева Т. П. Либеральная демократия как ориентир для постсоветских преобразований / Т. П. Лебедева // *Полис*. – 2004. – № 2. – С. 76–84.
9. Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепция, периодизация / Е. Мачкув // *Полис*. – 2000. – № 4. – С. 51.
10. Мигранян А. Перестройка как попытка трансформации тоталитарной империи // Россия в поисках идентичности / А. Мигранян. – М., 1997. – 201 с.
11. Назарбаев Н. А. О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: Демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии / Н. А. Назарбаев // Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 30 сентября 1998 г.
12. Назарбаев Н. А. Об основных направлениях внутренней и внешней политики на 2003 г. Ежегодное Послание президента народу Казахстана / Н. А. Назарбаев // *Казахстанская правда*. – 2002. – 30 апреля. – № 095–096.
13. Назарбаев Н. А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации / Н. А. Назарбаев // Ежегодное Послание президента народу Казахстана. – Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1108801980>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
14. Сапаров Н. Об особенностях «туркменской модели демократии» / Н. Сапаров // *Центральная Азия и Кавказ*. – 2000. – № 2 (8). – С. 252–260.
15. Сообщение Центральной комиссии референдума СССР об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 г. // *Правда*. – 1991. – 27 марта.
16. Социализм и демократия. Дискуссионная трибуна : сб. ст. – М., 1989. – С. 13–14.
17. Тодуа З. Азербайджанский пасьянс / З. Тодуа. – М., 2001. – 287 с.
18. Юнусов А. Азербайджан в начале XXI в.: конфликты и потенциальные угрозы / А. Юнусов. – Баку, 2007. – 241 с.

ИЗМЕНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Е.В. Кудряшова
(Россия, Астрахань)

Статья посвящена изучению политической роли Астраханской области в контексте изменения её статуса как субъекта федерации в общегосударственном процессе. Автор показал, что её роль менялась в зависимости от принимаемых центром решений. Были выявлены факторы изменения этой роли в политическом процессе 1990–2000-х гг.

The paper studies the political role of the Astrakhan region in the context of a change in its status as a subject of the federation on a national process. The author has shown that its role was varied depending on the decisions taken by the center. Identified factors that role changes in the political process 1990–2000's.

Ключевые слова: субъект федерации, политический процесс, бюджетный федерализм, экспертный опрос.

Key words: the subject of the federation, the political process, fiscal federalism, an expert survey.

На современном этапе реформы российской государственности Астраханская область испытала издержки новой системы отношений.

Уже с начала федеративной реформы 2004 г. Астраханская область оказалась в центре событий, связанных с борьбой за пересмотр новых правил федеративных отношений. Эту роль нельзя назвать «сопротивлением», тем не менее, определённые попытки в Астраханской области были сделаны.

14 сентября 2004 г. Президент России В.В. Путин провёл расширенное заседание правительства. В списке приглашённых оказалось больше сотни человек – члены правительства, все губернаторы (в том числе астраханский) и полпреды. Глава государства сразу обозначил необходимость кардинально перестроить работу власти с целью предупреждения кризисов.

На внеочередном заседании 26 октября 2004 г. Государственная дума Астраханской области поддержала предложенные Президентом Российской Федерации изменения в законы о принципах организации органов власти субъектов Федерации и об основных гарантиях избирательных прав граждан. При этом депутаты высказали ряд серьёзных замечаний и предложений.

Против президентского закона выступили депутаты О. Сарычев и В. Резвых. О. Сарычев заявил: «Нельзя этого допускать. Назначаем сенаторов, добрались до губернаторов, на очереди – мэры, а потом и – президент. Запрещать народу выбирать власть – это откат назад, в прошлое...» [5, с. 7]. В. Резвых сказал: «Закон противоречит основополагающим положениям Конституции, провозглашающим наше государство демократическим. Нас лишают возможности управлять государством» [5, с. 9].

Большинство депутатов поддержало закон, предложенный В.В. Путиным, и даже сочло его демократическим. Вот позиция, озвученная депутатом А. Саушиным: «Не надо путать демократию и вседозволенность. То, что было раньше, – это вседозволенность. То, что предлагается сейчас, – демократия. Закон не лишает народ возможности управлять государством, а позволяет формировать более ответственную и более эффективную исполнительную власть, положит конец удельным князьям и самостийности» [5, с. 10].

За концепцию федерального закона высказались 17 депутатов, против – 4. В постановлении Думы отмечалось, что проект федерального закона не даёт чёткого представления о процедуре внесения Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. По замечанию астраханских депутатов, документ необходимо дополнить положениями о согласовании кандидатуры с региональным законодательным органом государственной власти либо наделении его правом рекомендации собственной кандидатуры.

Астраханская Дума сочла недопустимым включение в законопроект нормы о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Государственной думе Федерального Собрания было предложено внести в проект федерального закона изменения, устанавливающие приоритетное представление кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, проживающего или работающего в регионе определённое время, обязательное представление альтернативных кандидатур.

Астраханские депутаты предлагали также внести в законопроект нормы, запрещающие вносить одну и ту же кандидатуру более двух раз. В постановление включено предложение о прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия региональным законодательным органом государственной власти и неприменении положений законопроекта об отставке по решению Президента к тем высшим должностным лицам, которые избраны населением [5, с. 7].

Таким образом, Астраханский областной парламент сделал попытку внести изменения в жёсткий курс Президента по насаждению вертикали власти. Это был один

из немногих региональных парламентов, кто осмелился в 2004 г. сделать существенные поправки в президентскую инициативу. Разумеется, данные замечания не были учтены на федеральном уровне.

В 2006 г. Государственная дума Астраханской области обратилась с запросом в Конституционный Суд РФ с жалобой на новый порядок назначения губернаторов, в частности, на право Президента распускать областной парламент в случае неутверждения предложенной кандидатуры.

В 2004 г. при губернаторе Астраханской области создан совет по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Астраханской области и органами местного самоуправления. В его задачи входило участие в разработке проектов нормативных правовых актов о разграничении полномочий различных уровней власти на территории нашего региона, а также обеспечение их взаимодействия по этим вопросам. Возглавил совет губернатор А.П. Гужвин. В его состав также вошли руководители органов исполнительной власти области, депутаты областной Госдумы, представители местного самоуправления [9, с. 5].

Интересы региона в органах государственной власти Российской Федерации осуществляло представительство Астраханской области при Правительстве Российской Федерации. Представительство участвовало в расширении деловых и культурных связей с зарубежными странами.

В дальнейшем представительство Астраханской области при Правительстве Российской Федерации было преобразовано в представительство Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации.

Деятельность представительства Губернатора Астраханской области при Правительстве Российской Федерации была направлена на защиту интересов региона в отношениях с федеральными органами государственной власти, субъектами Российской Федерации, представительствами иностранных государств в России. Представительство осуществляло в интересах региона взаимодействие с бизнес-структурами, научными, общественными и иными организациями. В 2006 г. представительство организовало в Москве 143 встречи губернатора Астраханской области и 129 встреч председателя Правительства Астраханской области с руководителями и должностными лицами Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов законодательной и исполнительной ветвей власти, общественных объединений, предприятий и организаций [8, с. 37].

Астраханская область нередко выступает с инициативой внесения изменений в федеральное законодательство. В нашем регионе были разработаны законопроекты: «О внесении изменений в главу 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части изменения порядка распределения сумм налога на прибыль организаций, входящих в федеральную систему газоснабжения), «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», «О внесении изменений в статьи 2 и 17 Закона Российской Федерации "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации"», «О внесении изменений в статью 394 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части двукратного увеличения предельных ставок земельного налога), «О внесении изменений в статью 346 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (в части увеличения значения базовой доходности для индивидуальных предпринимателей и организаций, оказывающих автотранспортные услуги) [8, с. 94].

В рамках рассматриваемого вопроса проводился экспертный опрос. Исследование в форме полуструктуризованного интервью с использованием качественных методов. Были опрошены эксперты, представляющие различные уровни и ветви публичной власти России на примере Астраханской области. В ходе его проведения экспертам, например, был задан вопрос: *«Насколько высоко Вы оцениваете роль Астраханской области в структуре федеративных отношений РФ? Предлагая провести оценку по 10-балльной шкале»*, получили вполне ожидаемые результаты. Средний

показатель остановился на отметке «6». Эксперты комментировали свой выбор тем, что *«Астраханская область, к сожалению, не является лидером в отношениях с федеральным центром, но и аутсайдером назвать её тоже нельзя. Регион охотно подхватывает инициативы, идущие из центра, а также сам иногда выступает в качестве инициатора каких-либо законопроектов или нововведений. Это позволяет субъекту быть замеченным в большой политике, не превращаясь при этом в персону "non grate"»*. Правда, по словам одного из экспертов, *«Астраханской области в скором времени вполне можно будет дать твёрдую "10", так как субъект перспективен для федерального центра во всех отношениях»*.

Не совсем срединное место, по мнению экспертов, занимает Астраханская область по влиянию в системе федеративных отношений среди субъектов Южного федерального округа. Точки зрения респондентов расходились лишь в том, кому отдать первенство: Краснодарскому краю или Ростовской области. И в этом случае мы можем наблюдать равенство голосов между этими двумя субъектами. Волгоградская область единогласно занимает почётное третье место. А Астраханская область, согласно результатам опроса, опережает лишь республики Адыгея и Калмыкия [7].

Исходя из анализа этих двух вопросов, мы можем сделать вывод, что Астраханская область может претендовать на место возможного лидера в федеративных отношениях лишь тогда, когда присутствует большое количество регионов-аутсайдеров. Если же область рассматривают среди достойных противников, наш субъект сам превращается в аутайдера.

В этой связи актуальным становится вопрос, задаваемый представителям региональной власти: *«Какие бы Вы могли назвать острые, нерешённые проблемы федеративных отношений в нашем регионе?»*. И практически все ответы в той или иной области лежали в плоскости налогообложения и бюджетного финансирования. По словам экспертов, *«только изменение системы налогообложения и методики выделения федеральных средств позволит региону приобрести более высокий статус в общегосударственной политической системе»* [7].

Это вполне оправданное замечание. Ведь федеративная реформа 2003–2004 гг. привела к подрыву экономической самостоятельности многих регионов. Астраханская область оказалась в числе самых больших «жертв» этих нововведений.

Если в 1999 г. центр получал 47,5 % доходов консолидированного бюджета, то в 2002 г. – уже 63 %. Соответственно, доля региональных бюджетов снизилась с 23,2 до 20,7 %.

В 2007 г. в федеральную казну поступило 57,1 % налоговых и неналоговых поступлений, собранных на территории Российской Федерации. В 2010 г. эту долю увеличили до 59,3 %. В результате такого перераспределения растёт профицит федерального бюджета, а в регионах – наоборот, испытывается острый дефицит средств на исполнение бюджетных обязательств.

В 1999 г. Астраханская область получила трансфертов на сумму 283,873 млн руб. В 2001 г. трансферты из федерального бюджета составили 277 млн руб., в 2002 г. – 408 млн руб., в 2003 г. – 457 млн руб. [8, с. 42].

В начале 2000-х гг. произошло радикальное изменение соотношения отчисления федеральных и региональных налогов, собираемых на территории области. Самым тяжёлым для области был 2001 г. – доля поступления в региональный бюджет от всех собираемых на территории области налогов упала с 60 % (при Б.Н. Ельцине) до рекордно низкого показателя 42 %. При этом размер трансфертов из федерального бюджета оказался меньшим, чем в конце 1990-х гг.

В 2002 г. на встрече с Председателем Государственной думы России Г. Селезнёвым губернатор А. Гужвин сообщил: *«Если раньше область отдавала в центр только 35 % всех собранных средств, то в этом году вынуждена перечислять в федеральный бюджет уже 60 %. Такое несправедливое распределение ставит регион в положение, когда хорошо работать невыгодно. Из 11 млрд руб. в области осталось только 4 млрд руб., 350 млн руб. вернулось по трансфертам»* [2].

Руководители Астраханской области сразу после принятия нового Налогового кодекса, лишившего Астраханскую область бюджетной самостоятельности, пытались «отвоевать» у федерального центра прежние размеры финансирования. Но эти старания ни к чему не привели: на протяжении 2003–2004 гг. вливания федерального центра в бюджет Астраханской области были самыми малыми среди всех регионов Юга России, а с 2005 г. они и вовсе прекратились.

Астраханская область стала единственным недотационным регионом Юга России. Средства из фонда финансовой поддержки регионов получают те регионы, коэффициент уровня бюджетной обеспеченности которых ниже базового. Астраханская область должна была быть в их числе. Но Министерство Финансов Российской Федерации рассчитывал коэффициент по методике, выводящей наш регион в число тех, которым федеральные средства не полагаются. В результате область ежегодно недополучала по разным оценкам от 1,5 до 2,5 млрд руб. [4, с. 8].

Мы попросили экспертов прокомментировать сложившуюся ситуацию и получили достаточно жёсткие комментарии о том, что *«это стало возможным вследствие перекоса модели управления в стране, которая нанесла серьёзный ущерб области»* [7].

Даже один из высших государственных чиновников С. Степашин, посетив в 2006 г. Астраханскую область, признал, что регион потерял 7 млрд руб. «за счёт того, что крупные компании увели налоги в Москву и ... родной Ленинград» [3, с. 10].

В 2003 г. из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ Астраханской области было выделено 457 млн 245 тыс. руб. Это самая малая сумма среди всех субъектов федерации Юга. Для сравнения: Республика Калмыкия при численности населения 290 тыс. человек получила 1 млрд 041 млн 394 тыс. руб. (т.е. в расчёте на одного жителя в 7 раз больше, чем Астраханская область!); Ингушская Республика получила 2 млрд 236 млн 183 тыс. руб., Республика Адыгея – 1 млрд 183 млн 677 тыс. руб., Кабардино-Балкарская Республика – 2 млрд 637 млн 832 тыс. руб., Северная Осетия – 2 млрд 412 млн 525 тыс. руб., Карачаево-Черкесская Республика – 1 млрд 645 млн 580 тыс. руб. [10, с. 7]. Во всех этих регионах численность населения гораздо меньше, чем в Астраханской области, а уровень финансовой помощи из федерального центра был в несколько раз выше.

С 2005 г. Астраханская область не получала дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Тем не менее, современное «донорство» Астраханской области было объявлено «мнимым». В ноябре 2006 г. Правительство Астраханской области в очередной раз подняло вопрос о пересмотре бюджетных отношений с федеральным центром.

В федеральном бюджете 2007 г. общая сумма выделяемых субъектам РФ на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности средств составляла 260,418 млрд руб.

Дагестану, в частности, было выделено 18,6 млрд руб. (больше, чем любому другому субъекту Федерации), Адыгее – 2,9 млрд руб., Ингушетии – 4,4 млрд руб., Кабардино-Балкарии – около 5 млрд руб., Карачаево-Черкесии – 3,1 млрд руб., Калмыкии – 1,67 млрд руб., Северной Осетии-Алании – 3,7 млрд руб., Чечне – 10,5 млрд руб., Ставропольскому краю – около 8,2 млрд руб., Краснодарскому краю – почти 6 млрд руб., Волгоградской области – 2,2 млрд руб., Ростовской области – 9,9 млрд руб. [1].

Астраханская область была единственным субъектом федерации ЮФО, который в 2007 г. ничего не получил из федерального бюджета в виде выравнивающих «трансфертов» для регионального бюджета.

Наконец, только в бюджете 2008 г. впервые за 3 года Астраханская область вошла в план по получению выравнивающего трансферта из федерального бюджета. Размер трансферта был определён федеральным центром в 1 млрд долл. (что составит около 4 % от размера областного бюджета). На достижение этого результата ушло 3 года упорной борьбы астраханских чиновников и политиков.

В мае 2006 г. в Астрахани прошло совещание высших федеральных чиновников, посвящённое месту Астраханской области в системе бюджетного федерализма России. Заместитель министра финансов РФ А. Силуанов отметил, что, возможно, Правительство РФ поторопилось, переведя в 2005 г. область из дотационных регионов в

«доноры». Министр финансов области С. Миронов в своём выступлении на заседании «круглого стола» отметил, что, несмотря на неплохую работу по мобилизации доходов и легализации заработной платы и прибыли, нам катастрофически не хватает собственных доходов. В результате область вынуждена кредитоваться, и только в 2005 г. область получила 850 млн руб. федеральных кредитов. Поэтому предложения Астраханской области сводились к тому, чтобы прогнозный уровень бюджетной обеспеченности региона необходимо сравнивать с фактическим положением и вносить соответствующие коррективы для реализации принципов, заложенных в концепции реформирования межбюджетных отношений [11, с. 12].

В июле 2007 г. группа депутатов областной Государственной думы подготовила предложения по внесению изменения в бюджетную систему российского федерализма. Председателем комитета по государственному строительству, законности, правопорядку и безопасности А. Башкиным были разработаны поправки в Бюджетный кодекс. Депутат предлагает ввести в кодекс понятие «принцип федерализма бюджетной системы», предусматривающее, что доля доходов федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации не может превышать 50 % [6, с. 12].

Данные инициативы астраханских депутатов не привели ни к каким результатам, но сыграли роль определённого сигнала неудовлетворённости российских регионов современной системой распределения бюджетных средств. В связи с этим возникает вопрос: *«Что можно предпринять для повышения статуса Астраханской области в современных федеративных отношениях?»*.

Большинство респондентов считает, что на положение субъекта в федеративных отношениях сильнее всего влияет его экономическое благосостояние, поэтому *«необходимо развивать экономику региона и избавляться от сырьевой зависимости»*. По мнению одного из экспертов, *«только уменьшение коррупции позволит региону заявить о себе, ведь даже те минимизированные средства, выделяемые из федерального бюджета на развитие тех или иных региональных программ, умудряются разворовать. Тем самым, нанося ущерб имиджу региона»*. Идею имиджа подхватил ещё один эксперт, который предположил, что *«статус Астраханской области будет расти, только если мы будем продолжать работу по превращению региона в витрину южной границы»*. Всё это будет возможно, если *«законодательно закрепить особый статус субъекта»* [7].

В результате мы пришли к выводам, что на современном этапе реформы российской государственности Астраханская область испытала издержки новой системы отношений.

В 2000-е гг. многие политики Астраханской области выступили против отмены губернаторских выборов. Это был один из немногих региональных парламентов, кто осмелился в 2004 г. внести существенные поправки в президентскую инициативу.

В 2005–2007-е гг. Астраханская область была единственным недотационным регионом Юга России. В предшествующий период (до 2004 г.) помощи из федерального бюджета она получала самую малую сумму (из расчёта на 1 жителя) среди всех регионов Юга.

Отсутствие бюджетной самостоятельности регионов – важное условие лишения регионов самостоятельной политической роли. Федеральный центр использует этот рычаг для того, чтобы укрепить вертикаль власти и поставить регионы в острую зависимость от федеральных трансфертов.

В целом современная роль субъекта федерации не может быть признана соответствующей признакам федерализма. По объективным предпосылкам Астраханская область может занимать более значимое место в политических отношениях современной России.

Список литературы

1. Астраханская область в списках не значится. Аверс. 23.10.2006. – Режим доступа: <http://www.astrakhan.net/index.php?ai=13176>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
2. Астраханская область. Межбюджетные отношения могут превратить Россию в унитарное государство. – Режим доступа: <http://www.volgainform.ru/allnews/78086>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Курицын В. Степапин добавит в бюджет / В. Курицын // Аргументы и факты. – 2006. – 15 ноября.
4. Пресс-служба Государственной думы Астраханской области. Бюджет-2008 принят в первом чтении // Волга. – 2007. – 29 августа.
5. Пресс-служба Государственной думы Астраханской области. Президентский законопроект поддержан // Волга. – 2004. – 29 октября.
6. Пресс-служба Государственной думы Астраханской области. Увеличить доходы региональных бюджетов // Волга. – 2007. – 27 июля.
7. Результаты экспертного опроса, проведённого в 2011 г. Опрошены эксперты органов исполнительной и законодательной власти Астраханской области. Опрос проводился методом свободного интервью.
8. Социально-экономическое развитие Астраханской области в 2006 г. : доклад / отв. ред. М. Б. Блиер. – Астрахань, 2007.
9. Танатарова О. Создан Совет при губернаторе / О. Танатарова // Волга. – 2004. – 16 марта.
10. Трепилин В. Вертикаль требует продолжения / В. Трепилин // Волга. – 2005. – 8 февраля.
11. Тюкаев В. Межбюджетные отношения должны стимулировать регионы, а не обирать их... / В. Тюкаев // Волга. – 2006. – 30 мая.