

УДК 332.14 (470+571)

ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Е. В. Артюх**

Одной из ключевых проблем геополитического статуса России в глобальных процессах на современном этапе является сохранение ее территориального единства и политической, экономической, демографической, духовной целостности, что определяет трансформацию региональной политики Российской Федерации.

One of the key problems of Russia geopolitical status in global processes at present stage is to preserve its territorial, political, economical, demographic and spiritual intergrity, that determines the transformation of regional policy in Russian Federation.

Ключевые слова: федерализм, внутривластные процессы, региональная политика, межрегиональное взаимодействие.

Для любого федеративного государства, особенно такого, как Российская Федерация, региональная политика является одним из основных предметов деятельности государства, по сути, главным способом регулирования развития своих территорий. Государственная региональная политика имеет исключительно важное значение для России из-за огромных различий природно-географических, социально-демографических, экономических и других условий, становясь главным инструментом регулирования отношений между центром и регионами, создания и укрепления единого правового и экономического пространства.

Для России во все времена были свойственны колоссальные разрывы в уровне развития различных частей страны и, как следствие, анклавные модернизации. Однако в XXI веке цена таких разрывов становится особенно высокой. В современных условиях такой разрыв приобретает характер цивилизованного разрыва, и неспособность его преодолеть будет представлять угрозу всему российскому государству и обществу [1].

В период трансформации политических отношений роль региональной политики еще более возрастает, она охватывает все важные отрасли материального и нематериального производства, включая проблемы занятости населения, развития социальной сферы государства. Одним из основных векторов общественного развития, сформировавших облик современной России, явилась регионализация общественной жизни в целом, но в особенности и прежде всего ее политической сферы. Формирование федеративной государственности превратило субъекты в подлинно политические субъекты, изменило характер центральности политических процессов, привело к созданию принципиально иной конструкции политического пространства России.

Процесс регионализации в России оказался вынужденным и явился результатом не конструктивного развития, а децентрализации и распада СССР. В территориальной организации общества современный регион вычленился в относительно автономное образование со специфической социально-экономической, материально-производственной, экологической сферой обитания и жизнедеятельности населения. Распад единого экономического пространства СССР, дерегулирование и децентрализация экономики Российской Федерации, формирова-

ние локальных рынков товаров и услуг, усиливающийся процесс дифференциации доходов как между отдельными слоями населения, так и в региональном разрезе, усилили существующие пространственные различия в уровне социально-экономического развития отдельных регионов России, что требовало создания соответствующей системы государственной поддержки и регулирования, проведения сильной региональной политики со стороны Федерального центра, так и со стороны субъектов Федерации.

Основным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, является Указ Президента РФ от 3 июня 1996 года № 803, которым были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Следовательно, под государственной региональной политикой понимается «самостоятельное направление государственной политики по регулированию регионального развития в соответствии с федеральными приоритетами» [2].

Однако до настоящего времени в науке не выработаны единые теоретические подходы к региональной политике, не определена ее сущность и содержание, не существует общепризнанного понятия региональной политики в условиях переходного периода. В научной литературе существуют самые разные точки зрения на сущность, цели и задачи региональной политики, теорию и практические пути ее реализации, что, на наш взгляд, вызвано неоднозначным пониманием как самого объекта региональной политики, так и целей и средств ее проведения.

Для процесса регионализации современной России характерен переход от вертикального типа связей (центр - регионы) к горизонтальному (регионы как партнеры друг друга и партнеры центра) как на политическом, так и на экономическом пространстве. Актуальность проблемы многоцелевого развития регионов России очевидна. Огромные размеры страны и непомерно большое число субъектов федерации, сильно разнящихся по территории, людскому, экономическому потенциалу, историческим и культурным особенностям, стало одним из серьезных препятствий для эффективного управления страной и нормального поступательного, сбалансированного развития государства в двухуровневой системе федеральных отношений. Для регионов пе-

переход к самостоятельному поиску собственных путей своего развития – это не только заветная цель, но и непростая задача. Прорыв в сфере региональной политики возможен только при условиях модернизации, позволяющей задействовать новые факторы развития территорий – децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельность в принятии решений и конкуренцию.

В развитии политического управления имеют значение и межрегиональные взаимоотношения: двусторонние и многосторонние. Сегодня все субъекты Российской Федерации заключают между собой двусторонние соглашения. Заключаются соглашения двух видов: общие – по широкому спектру взаимоотношений, и специальные соглашения по конкретному поводу. За прошедшие годы возникли разные межрегиональные структуры: Совет Федерации в 1992 г., объединяющий руководителей республик; Союз губернаторов (1993 г.), состоящий из глав администрации краев и областей; Ассоциация руководителей представительных органов власти субъектов Федерации (1995 г.) и другие. Они способствуют развитию горизонтальных политических и экономических отношений между регионами. Кроме того, начиная с 1990 г., были созданы межрегиональные организации социально-экономического взаимодействия – «Сибирское соглашение», «Большой Урал», «Северный Кавказ», «Большая Волга», «Дальневосточная ассоциация», «Северо-Запад», «Черноземье», «Центральная Россия» [3].

Усиливающаяся международная интеграция привела к тому, что внутренние полномочия регионов приобрели международный масштаб. Вследствие чего часто возникают совместные полномочия органов власти региона и государства, в первую очередь, это характерно для международной торговли. Кардинальное и отвечающее современным мировым веяниям изменение ситуации в территориальном развитии может быть связано только с преодолением в государственной региональной политике тенденции чрезмерной централизации. Необходим переход от сверхцентрализованной системы, с доминированием интересов, ресурсов и действий федерального уровня, к новой, децентрализованной системе, в которой более заметную роль мог бы играть, а в итоге и получить преобладающее значение, самостоятельный поиск регионами собственных путей своего социально-экономического развития, конечно, в соответствии с федеральными законами РФ.

В контексте исторически и географически обусловленной неоднородности России угрожающими становятся современные центробежные процессы трансформации экономического пространства, что может привести к ситуации «добровольного» решения населения региона о выходе из состава России. Реально добиться сокращения разрыва в уровнях жизни между регионами России можно только путем создания условий для их саморазвития, использования собственных ресурсов и выгод экономико-географического положения. Одним из сдерживающих моментов сохранения России в существующих границах является межрегиональное взаимодействие.

Восстановление ряда демонтированных элементов федерализма не только необходимо, но и – в конечном итоге – неизбежно, в противном случае, под угрозой окажется политический режим и страна в целом. Прежде всего должны быть возвращены прямые выборы губернаторов, а также система учета региональных интересов при принятии решений на федеральном уровне. При этом должен усилиться и базовый для федералистской системы этаж местного самоуправления. Указанные изменения будут означать постепенный возврат к принципу субсидиарности, согласно которому управленческие функции осуществляются на максимально низком возможном уровне и лишь при необходимости делегируются снизу вверх, а не наоборот. Центр избавится от многочисленных, избыточных для него функций, а регионы получат дополнительные полномочия и ресурсы, необходимые для их исполнения. Неизбежно произойдет и выравнивание статуса субъектов, но не за счет лишения республик в составе РФ их «привилегий», а за счет подтягивания к ним остальных. Также необходима унификация статусов территорий с сохранением в перспективе лишь собственно субъектов Федерации и федеральных территорий, в отличие от республик или «матрешечных» структур.

Федерация – далеко не бесконфликтный сценарий, особенно в условиях, когда субъекты Федерации резко отличаются друг от друга по уровню развития и масштабам. Однако этот вариант обладает потенциалом саморазвития, и если он будет запущен, многие позитивные процессы экономического и политического развития пойдут в полуавтоматическом режиме, необходимо будет лишь их контролировать и подправлять.

Многовариантность моделей региональной политики в федеративных государствах позволяет исследователям вести дискуссию в отношении наиболее эффективной модели государственной региональной политики России. Одна из таких моделей – укрупнительный проект с выходом на давно декларируемую некоторыми политиками «губернизацию», в которой регионы страны могут быть объединены в 30 – 40 крупных губерний, или земель, лишенных каких бы то ни было элементов этнической государственности. Результатом должно быть создание мощных, относительно самодостаточных регионов, которые будут выступать как сильные индивидуальные игроки во взаимоотношениях с Центром. Позитивный элемент укрупнения – возможность децентрализации на уровне крупного региона, ухода от нынешней модели «региональная столица и ее окружение». Баланс издержек и выгод от укрупнения не очевиден, однако ясно, что укрупнение в целом ведет к децентрализации как на общероссийском, так и на региональном уровне. Укрупнение регионов позволит образовать новые макрорегиональные столицы. Роль таких столиц отчасти уже выполняют центры федеральных округов: Петербург, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Екатеринбург, Новосибирск, Хабаровск.

В 2008 год Россия вошла с восстановленной государственностью, политической и социальной стабильностью, мощным нефтегазовым сектором, играющим важнейшую роль в международном разделении труда. Но влияние мирового экономического кризиса повлияло на развитие регионов России, а как следствие, произошла корректировка региональной политики страны.

Масштаб кризиса повлиял на взаимоотношения Центра и регионов, провоцируя обратные укрупнительным проектам процессы – региональный сепаратизм. Гигантская по территории и многорегиональная Россия, где к тому же за многими регионами закреплён специальный этнический статус, в условиях финансово-экономического кризиса нуждается не только в быстрых, но и разнообразных решениях, отвечающих региональной специфике. В такой ситуации необходима децентрализация управленческих решений и схем. В противном случае, трудно будет избежать масштабного кризиса в отношениях Центра и регионов. Его могут спровоцировать как неосторожные действия Центра, так и его бездействие или неэффективность в условиях развития конфликта в любом из регионов.

При сильном и затяжном экономическом кризисе эффективное развитие отдельных регионов, на фоне всеобщего спада позиций региональных показателей, невозможно. Тем не менее риски и характер воздействия кризиса на российские регионы не одинаковы, разными будут и траектории выхода, о чем свидетельствует опыт предыдущих кризисных периодов. В условиях мирового экономического кризиса потенциал региона является важнейшим условием сдерживания процессов дестабилизации.

В данной ситуации приобретает актуальность реальная федерализация, которая до этого оставалась маловероятной. Дело в том, что кризис:

а) объективно ослабляет Центр, подрывая налаженную модель патернализма в отношении как граждан, так и регионов;

б) неизбежно усиливает нижние этажи управления, ставя субсидиарность с головы на ноги. Множество возникающих проблем могут быть решены «из Москвы», которая поэтому вынуждена явочным порядком передавать часть своих управленческих функций вниз. Это может происходить в виде врат к практике договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и отдельными регионами, а также менее формализованных договоренностей;

в) кризис подрывает саму базу сырьевой экономики, в которой Центр присваивает ренту и, распределяя ее, держит в жестком подчинении регионы.

Финансово-экономический кризис затрагивает тысячи и десятки тысяч крупных и средних банков и компаний на региональном и местном уровнях. Решать подобные проблемы (и те, что возникают вместе с ними) у федеральной власти не хватит физических возможностей. У региональной же власти для этого недостаточно полномочий и ресурсов. Между тем именно на предприятиях среднего размера часто держится жизнь целых городов или даже регионов.

Данные об изменении ситуации в регионах показывают, что новый кризис имеет характер центро-периферийной диффузии: он распространяется от центров и регионов, наиболее связанных с глобальной экономикой, к периферийным территориям, слабо включенным в глобальные обмены.

В условиях международной конкуренции эффект от внешнеэкономической деятельности хозяйствующих на территории федеральных округов РФ субъектов может возрастать только при условии системного, скоординированного развития внешнеэкономической деятельности на их территории и достижения оптимального соотношения регионального, федерального и корпоративного эффекта от продажи на внешнем рынке продуктов, произведенных на территории регионов. Реструктуризация экспортоориентированных крупных производств с выведением головной компании за пределы округов влечет снижение региональных финансовых потоков и поступлений в региональный консолидированный бюджет. Встречный инвестиционный поток не всегда удовлетворяет потребностям развития регионов.

Особенность нового кризиса в том, что он ставит под сомнение преимущества глобализации. В России весь переходный период подтверждался тезис, что глобализация экономики регионов благоприятно отражается на их развитии. В начале 1990-х системный кризис обрушился на экономику страны, но примерно десяток регионов оказались более устойчивыми не только благодаря конкурентным преимуществам (эффект масштаба, сырьевые ресурсы и др.), но и относительной открытости их экономики. Новый кризис развивается иначе – наибольшие потери понесли те компании и рынки, которые сильнее вовлечены в глобальную экономику (в том числе через кредитные механизмы). Негативное воздействие оказывают:

а) значительное снижение цен на экспортные ресурсы на мировых рынках;

б) сокращение мирового и внутреннего платежеспособного спроса, прежде всего в отраслях инвестиционного цикла. Например, экспорт металлургической продукции снизился почти вдвое, а внутри страны резко упал спрос на стальной прокат, используемый в строительстве; в цементной промышленности и спрос, и цены снизились на 30 – 40 %.

Для отраслей промышленности (в том числе сырьевых и обрабатывающих) и сектора услуг пространственная проекция кризиса не одинакова. Отрасли промышленности с наибольшими рисками также неоднородны, нужно учитывать трудоемкость отрасли и состояние конкретных предприятий. Максимальные риски концентрируются в черной и цветной металлургии не только из-за спада мировых цен на продукцию, но и по другим причинам: эта отрасль более трудоемка, но в ней не была завершена оптимизация занятости, кроме того, менее крупные и старые предприятия не получили необходимых инвестиций для технической модернизации. Все это усугубляется концентрацией металлургических активов в небольшом числе регионов, особенно

на Урале, и монопрофильностью городов металлургической промышленности. Проблемы металлургии подтверждаются текущей статистикой: снижение энергопотребления более чем на 5 % за октябрь 2008 г. зафиксировано в 11 регионах России, среди которых большинство металлургические (Челябинская, Липецкая, Кемеровская, Вологодская области, а также Брянская с передельной металлургией и тяжёлым машиностроением) [4].

В угольной отрасли наиболее уязвимы добыча коксующихся углей, которые поставляются в основном российским металлургическим предприятиям, а также производство кокса. Собственниками шахт в Кузбассе и Печерском угольном бассейне являются в основном металлургические компании, которые будут сохранять и угольные, и железорудные активы вертикально интегрированных холдингов. С учетом резкого сокращения спроса на коксующийся уголь и низкой мобильности шахтеров неизбежны сокращение рабочего времени (неполная рабочая неделя и др.) и оплаты труда, но сокращение занятости в угольных городах и поселках, скорее всего, будет ограниченным, поскольку высок риск социальной напряженности и протестных настроений. Сильный спад цен на продукцию сделал нерентабельным использование старых низкоэффективных активов, особенно в средних и малых городах Урала, Европейского Севера и Сибири. Собственники таких предприятий уже останавливают производство. Региональные власти стараются воспрепятствовать таким мерам.

Отдельной проблемой является массовое высвобождение занятых в строительстве, во всех крупных городах сокращение занятости будет самой распространенной реакцией на кризис. Еще одна тенденция, которая в большей мере касается городов – объявленные сокращения численности государственных служащих в ряде регионов (Татарстан, Пермский край и Ульяновская область, Республика Алтай, Кемеровская обл. и др.). Усиливается напряженность в бюджетной системе регионов, многие из них вновь перешли к дотационным бюджетам. В регионах, где основу экономики составляет экспортная промышленность, особенно в монопрофильных, стабильность доходов бюджета зависит от ситуации на крупных предприятиях.

Главный региональный интерес России в настоящее время должен быть осознан как минимизация негативных проявлений территориальной дезинтеграции на уровне субъектов Федерации, как поддержка местных преобразований, как создание общероссийских условий для того, чтобы каждый субъект Федерации максимально использовал свой внутренний потенциал и во все меньшей мере претендовал на скудные возможности государственной помощи.

Смогут ли федеральные округа, а впоследствии и укрупненные регионы России, стать эффективным инструментом выравнивания региональной асимметрии, пока не известно. Территориальная конкуренция даст эффективные результаты только при максимально возможной децентрализации системы

использования финансовых ресурсов страны, т. е. на каждой территории следует оставлять как можно большую долю средств, источником которых является осуществляемая на этой территории экономическая деятельность.

Для реализации государственной региональной политики, для эффективного развития регионов современной России необходимо учитывать специфику регионов: климатическую, географическую (сырьевые запасы провинций), демографическую ситуацию в данном регионе; исторические, ментальные, духовные и культурные особенности развития.

В своем ежегодном послании Федеральному собранию 12 ноября 2009 г. Президент РФ Дмитрий Медведев отметил: «Надо признаться, что в предыдущие годы мы сами недостаточно сделали для решения унаследованных от прошлого проблем. Мы так и не избавились от примитивной структуры экономики, от униженной сырьевой зависимости, не переориентировали производство на реальные потребности людей. Привычка жить за счёт экспорта по-прежнему тормозит инновационное развитие... Считаю, что в целом Правительство и Центральный банк, региональные власти при поддержке законодателей всех уровней смогли стабилизировать ситуацию в экономике и социальной сфере» [5].

В основе региональной политики современной России должен быть учет особенностей регионов в общероссийской структуре, перенос основных направлений экономических реформ на региональный уровень, всемерное развитие местного самоуправления, развитие предпринимательства на местах, решение внутри регионов социальных проблем, проблем охраны природы и рационального использования природных ресурсов. В то же время при условии региональной направленности экономических реформ необходимы меры по пространственной интеграции экономики России, проведению жесткой федеральной налоговой политики, укреплению общероссийского рынка наряду с развитием региональных рынков. Для отдельных регионов необходима разработка социальных государственных региональных программ и финансирование из государственного бюджета. В первую очередь, это относится к регионам с уникальными природными ресурсами, освоение которых не под силу органам местного самоуправления, а также к регионам, наиболее экономически отсталым и регионам с экстремальными природными условиями.

Литература

1. Макаренко, Б. Возможна ли в России модернизация? / Б. Макаренко // *Pro et Contra*. – 2008. – № 5 – 6 (43). – С. 33.
2. Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Кремль, 3 июня 1996. – М. – № 803. – 283 с.
3. Багратуни, К. Ю. Мотивационный механизм государственного управления российских регионов /

К. Ю. Багратуни // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 1. – С. 331 – 338.

4. Зубаревич, Н. Региональная проекция кризиса / Н. Зубаревич // Pro et Contra. – 2008. № 5 – 6 (43). – С. 48.

5. Послание Президента Федеральному собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. [Электронный ресурс]. – М.: Администрация Прези-

дента РФ, 2009 г. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/> - 12.11.2009.

Рецензент – Е. А. Сафонова, ГОУ ВПО «Сибирский государственный индустриальный университет».