

# § 2 УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ

В.Л. Бунчук

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА КАК МЕХАНИЗМ ОПТИМИЗАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

***Аннотация:** В условиях федеративной модели территориально-государственного устройства возможность проведения комплексной и систематизированной региональной политики определяется устойчивостью и сбалансированностью отношений между федеральным центром и субъектами федерации. В то же время доминирование процессов централизации, либо децентрализации делает актуальным выбор определенной стратегии регионального развития: компенсаторной в условиях централизованной федеративной модели и стимулирующей (общесистемной) в условиях децентрализации и высокой степени финансовой и политической автономии регионов. Проведенный теоретический анализ основных концепций федерализма позволяет выявить два основных подхода при рассмотрении сущности федерации: сетевой и централизаторский подходы, опирающиеся также на степень децентрализации в рамках федеративных систем. Применительно к российской действительности целесообразным выступает централизаторский подход, акцентирующий внимание на приоритете федерального центра при проведении региональной политики.*

***Ключевые слова:** федерализм, региональная политика, национальная безопасность, федеральный центр, регион, централизация, сецессия, политическая система, политический процесс, Российская Федерация*

**К**асательно содержания региональной политики как в академической среде, так и на уровне государственного управления существуют различные точки зрения и трактовки.

На академическом уровне региональная политика все чаще рассматривается как *система мер, с помощью которых общенациональное правительство стремится снизить неравенство в уровне социально-экономического развития различных регионов одной страны*. Такое определение характерно для Европейского Союза, где отмеченная задача является важнейшей в процессе интеграционного процесса.

Наиболее целесообразным и оправданным с точки зрения функционально-управленческой роли государственной региональной политики представляется комплексный подход к определению сущности региональной политики. В соответствии с данным подходом региональная политика рассматривается как *деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных*

*проблем межрегионального и общегосударственного характера.*

*Сущность региональной политики заключается в том, чтобы максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов.*

Региональная политика принципиально отличается от всех других тем, что рассматривает регионы и региональные проблемы в комплексе и направлена на *согласование общегосударственных и региональных интересов*<sup>1</sup>.

В политической регионалистике субъектами федеративных отношений являются регионы, т.е. территориальные сегменты (однако существуют и не-

<sup>1</sup> Кузнецова О.В. Региональная политика России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность, 2005, № 2.

территориальные). Субъект региональной политики в рамках федеративного государства – федеральный центр, поскольку реализация региональной политики как одного из направлений внутренней политики государства осуществляется по инициативе центрального правительства. Соответственно, объектом региональной политики является конкретный субъект федерации – регион, либо макрорегион, представляющий собой совокупность субъектов федерации.

В политической науке сложилось два направления в определении региона – нормативное и аналитическое. В соответствии с нормативным подходом под регионом понимается «единица административно-территориального деления государства». Аналитический подход дает характеристику региона исходя из «функциональных критериев, таких как географические или социально-экономические (гомогенность, дополнительность или полярность региональных экономик)»<sup>2</sup>.

В рамках данной работы под регионом будет пониматься субнациональная административная единица государства, находящаяся между общенациональным и муниципальным уровнем (нормативный подход).

Таким образом, *региональная политика проводится по инициативе федерального центра и представляет собой субъект-объектные отношения между центром и регионами. Важно отметить, что политические процессы регионального уровня не являются региональной политикой, поскольку концентрируются в рамках территории отдельного субъекта федерации и потому не учитывают общенациональный компонент.*

Региональная политика представляет собой систему мер, посредством которых осуществляется регулирование отношений между центром и регионами. С позиции функционального подхода федеральный центр при проведении региональной политики ставит акцент на управление центростремительными силами.

Предметом региональной политики является согласование интересов государства и регионов в ходе решения региональных проблем, то есть в определении задач региональной политики и методов её реализации должны обязательно участвовать субъекты Федерации. Следует отметить, что такое согласование охватывает все сферы, все аспекты

социально-экономического развития регионов. Другими словами, предмет региональной политики – обеспечение комплексного решения проблем региона. Этим региональная политика принципиально отличается от других государственных политик, которые имеют региональный аспект (социальная, экологическая и т.д.).

Цели региональной политики не должны сводиться к экономическим потребностям регионального развития, поскольку они имеют, в первую очередь, политический характер. Соответственно, к целям региональной политики относятся: оптимизация отношений между федеральным центром и регионами в рамках целостной государственной системы, решение задач централизованного контроля и снижения контрастности в развитии регионов, а также определение рамок региональной автономии и регионального участия.

В структуре региональной политики можно выделить три блока элементов: элементы методологии, элементы нормативно-правовой основы и элементы её практической организации. *К элементам методологии* относятся теоретические концепты региональной политики, а также методы анализа и прогнозирования развития регионов. *К элементам законодательно-правовой основы* относятся: общий правовой базис государства (Конституция), центральные и региональные органы власти, нормативно-правовые акты.

*К элементам практической организации региональной политики* относятся: регионы как объекты управления, стратегия и цели, инструменты региональной политики (средства и методы её практической реализации).

При выявлении методологических и теоретических элементов региональной политики важно учитывать её взаимосвязь с особенностями территориально-государственного устройства конкретной страны. Применительно к российской действительности региональная политика функционирует в рамках специфической модели централизованного федерализма. В этой связи одним из методологических элементов региональной политики современной России является теория федерализма.

*К основным элементам законодательно-правовой основы региональной политики* относятся: Конституция РФ, Федеральные Конституционные законы и Федеральные законы, указы Президента РФ и иные нормативно-правовые акты, являющиеся правовыми основами региональной политики и

<sup>2</sup> Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998. 441 с

регулирующие её реализацию заданных конституционно-правовых рамках<sup>3</sup>.

В конституции в той или иной форме определены принципы российского федерализма и отношений в системе «центр – регионы». Эти же принципы систематизированы в поправках к закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», принятых в 2003 году.

*В качестве элементов практической организации региональной политики* выступают регионы как объекты управления, стратегия и цели, инструменты региональной политики (средства и методы её практической реализации).

Разнообразные формы организации межбюджетных отношений можно разделить на две модели: бюджетный федерализм и бюджетный унитаризм.

Под бюджетным федерализмом понимают такую бюджетную систему государства, на каждом уровне которой происходит автономное функционирование бюджетов. Указанная автономия должна быть закреплена законодательно и соответствовать следующим принципам:

- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления;
- соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям;
- наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления, достижения взаимосогласованных решений по вопросам налогово-бюджетной политики.

В свою очередь, при бюджетном унитаризме основная часть государственных доходов сосредоточена на общенациональном уровне.

Основная деятельность общенационального правительства по управлению региональным развитием в федеративном государстве проводится в рамках системы межбюджетных отношений, которая, в свою очередь включает в себя три элемента:

- правила, касающиеся распределения прав по сбору налогов;
- правила по распределению расходных обязательств;

- система межбюджетных трансфертов

Идеальной является ситуация, при которой собранные региональными властями бюджетные средства совпадают с суммой средств, необходимых для исполнения расходных обязательств (или даже превышают ее). Однако довольно часто органы власти сталкиваются с различными примерами несоответствия этих показателей, такая ситуация называется бюджетным дисбалансом. Бюджетный дисбаланс ведет к неэффективности общегосударственной экономической политики, к ухудшению регионального развития, что проявляется в увеличении диспропорций между регионами. Кроме того, потенциально бюджетное несоответствие может привести к конфликту между уровнями власти в федеративном государстве<sup>4</sup>.

В целях преодоления бюджетного дисбаланса используется механизм межбюджетных трансфертов. Согласно Бюджетному Кодексу РФ, под межбюджетными трансфертами понимаются «финансовые средства одного бюджета бюджетной системы, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы» (статья 6)<sup>5</sup>.

Содержание региональной политики обуславливается ее основными принципами, имеющими политическую направленность:

- Геополитический принцип, предполагающий сохранение территориальной целостности государства. В соответствии с обозначенным принципом одним из основных направлений региональной политики является обеспечение преобладания центростремительных сил над центробежными. Следовательно, основные меры и механизмы региональной политики будут сконцентрированы в приграничных регионах, представляющих собой зоны геополитического риска.
- Принцип политической стабилизации государственной системы, в соответствии с которым одним из направлений региональной политики является снижения неоднородности и дифференциации регионального пространства.
- Принцип неделимости российского суверенитета и верховенства федерального законодательства.

<sup>4</sup> *Манойло А.В.* Актуальные вопросы модернизации современной культурно-цивилизационной теории управления международными конфликтами. // *Национальная безопасность*. – 2011. – №4. – С.60-66.

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс РФ. М. 2012.

<sup>3</sup> *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М., 2006

- Принцип равноправия субъектов федерации
- Принцип разграничения полномочий
- Принцип автономии региональной и местной власти
- Межбюджетных отношений
- Единого экономического и правового пространства<sup>6</sup>

В силу того, что между региональной политикой и формой территориально-государственного устройства прослеживается тесная взаимосвязь, то в рамках федеративного государства при формировании основных направлений региональной политики должны быть учтены принципы федерализма. Все перечисленные принципы федерализма влияют на характер региональной политики, выработку её стратегии, выявление основных целей и задач. Таким образом, региональная политика – функциональная составляющая федерализма, всецело и полностью от него зависящая. На этом основании можно констатировать, что проблемы регионального развития современной России порождены недостатками её федеративной модели.

Наиболее важным в контексте формирования региональной политики является выбор стратегии реализации регионального развития. Так некоторые исследователи выделяют две основные теоретические стратегии региональной политики<sup>7</sup>. Одной из этих стратегий является поддержка наименее развитых регионов (компенсирующая региональная политика), вторая стратегия заключается в поддержке наиболее успешных регионов (стимулирующая региональная политика). Компенсирующая региональная политика направлена на сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов. Стимулирующая региональная политика направлена на поддержку наиболее развитых регионов даже в том случае, если это приведет к дальнейшему увеличению разрыва между регионами-донорами и регионами-реципиентами.

При достижении задачи сокращения различий в социально-экономическом уровне развития регионов наиболее оправданной представляется стратегия компенсирующей региональной политики. Предполагается, что для ускорения их развития необходима финансовая помощь центральных властей, которая заключается не только в возмещении существующей разницы между расходными обязатель-

ствами и объемом собранных доходов бюджета, но также в целостной инвестиционной поддержке. При этом потенциальная неэффективность данной стратегии связана, прежде всего, с отсутствием мотивации правящих элит отстающих регионов отказываться от трансфертов, развивая собственную экономику. В краткосрочной перспективе оказывается намного выгоднее функционировать за счет различных механизмов региональной политики, нежели чем реформировать (причем, достаточно кардинально) региональную экономику.

Таким образом, в рамках компенсирующей стратегии в качестве основного механизма выступают межбюджетные трансферты различного вида.

Учитывая этот фактор, предлагается другая стратегия региональной политики, при которой отстающие регионы получают лишь минимально необходимую текущую финансовую поддержку, в то время как все основные государственные, а также частные инвестиции поступают в наиболее развитые регионы, обладающие потенциалом для дальнейшего развития. Таким образом решается проблема мотивации региональных элит к реформированию экономики: трансферты, носящие целевой характер, поступают, прежде всего, в наиболее успешные с точки зрения регионального развития субъекты федерации. В свою очередь, развитие «точек роста» приведет к действию эффектов соседства и перелива, предполагающих постепенное вовлечение соседних территорий в инвестиционные проекты сильнейших регионов. Государственная политика может этому способствовать: например, в качестве условия государственного финансирования может быть установлено требование вовлечения в эти экономические проекты отстающих регионов, которые могут быть полезны как территория для размещения необходимой инфраструктуры, источник добычи ресурсов и т.д. Разумеется, в реальности имеют место элементы обеих стратегий регионального развития. Однако в то же время целесообразно говорить о доминировании какой-то одной из них на разных этапах развития региональной политики того или иного государства.

Таким образом, региональная политика является одним из самых сложных объектов государственного управления. В рамках современной российской действительности региональной политике присущ ряд серьезных проблем, от эффективности разрешения которых зависит сбалансированное развитие всех территорий. Очевидно, что содержание большинства проблем региональной политики в настоящее время

<sup>6</sup> Черепанов В.А. Теория российского федерализма: Учебное пособие. -М.:МЗ-пресс, 2005.-320 с.

<sup>7</sup> Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006

определяются основными чертами российской федеративной модели.

В зависимости от целей и задач территориального развития выделяется два основных подхода к региональной политике: общесистемный и селективный. Общесистемная региональная политика направлена на создание общих предпосылок, благоприятствующих развитию регионов. Меры общесистемной региональной политики не должны иметь какого-либо избирательного назначения (то есть четкой нацеленности на конкретный регион), а должны более или менее равномерно влиять на все субъекты федерации, формируя при этом единую экономическую, институциональную и организационную и правовую среду их самостоятельной активности. Эффективная реализация общесистемной региональной политики осуществляется только при условии конкурентоспособности и финансово-экономической самостоятельности субъектов федерации. Таким образом, при проведении общесистемной региональной политики акцент делается на децентрализацию власти, способствующей усилению регионов. Следовательно, с учетом специфики российской системы федеративных отношений и сложившихся в ее рамках проблем регионального развития основными направлениями при проведении общесистемной региональной политики выступают:

- снижение степени централизации в принятии и реализации решений по проблемам регионального развития;
- снятие федеральных «барьеров» (правовых, организационных, административных), препятствующих привлечению инвестиций в регионы и их эффективному использованию;
- законодательное установление и практический контроль соблюдения требования обязательного учета региональных условий и оценки региональных последствий решений, принимаемых федеральными органами власти.

Наряду с общесистемной региональной политикой необходимо проведение селективной региональной политики, выражающейся в целенаправленном влиянии на отдельные территории с воздействием на складывающиеся в них конкретные проблемы. Таким образом, селективная региональная политика предполагает выборочную поддержку федеральным центром отсталых регионов. Следовательно, проведение эффективной селективной региональной по-

литики, предполагающей масштабную финансовую поддержку регионов, предполагает наличие сильной центральной власти.

Таким образом, региональная политика представляет собой систему мер, посредством которых осуществляется регулирование отношений между центром и регионами. С позиции функционального подхода федеральный центр при проведении региональной политики ставит акцент на управление центростремительными силами.

Повторяется тезис о том, что региональная политика проводится на федеральном, региональном и локальном уровнях. При этом выделяется такое понятие как «государственная стратегия регионального развития», которая вырабатывается на федеральном уровне и не может быть обобщением политики регионов, а *ориентирована на приоритет общенациональных интересов*. Следует отметить, что стратегия определяет важнейшие, как правило, долгосрочные цели развития страны или региона.

Региональная стратегия представляет собой систему наиболее значимых целей и решений государства, позволяющих обеспечить баланс отношений в системе «центр-регионы» на обозримую перспективу, стимулировать развитие на всех уровнях территориально-политической иерархии и снизить конфликтность как по вертикали, так и по горизонтали. В то же время при отсутствии региональной стратегии баланс отношений «центр-регионы» становится неустойчивым, а региональная политика сводится к набору частных тенденций отраслевого и ведомственного характера.

### Библиография:

1. Абдулатипов Р. Поиск перспектив российского федерализма. // Федерализм. 2001. №4.-С. 17-32.
2. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Институт экономики РАН, 1998. 441 с.
3. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006
4. Кузнецова О.В. Региональная политика России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность, 2005, № 2.
5. Бюджетный кодекс РФ. М. 2012.
6. Манойло А.В. Актуальные вопросы модернизации современной культурно-цивилизационной теории управления международными конфлик-

- тами.//Национальная безопасность. – 2011. – №4. – С.60-66.
7. Черепанов В.А. Теория российского федерализма: Учебное пособие. -М.:МЗ-пресс, 2005.-320 с.
- References (transliteration):**
1. Abdulatipov R. Poisk perspektiv rossiyskogo federalizma.// Federalizm. 2001. №4.-S. 17-32.
  2. Valentey S.D. Federalizm: rossiyskaya istoriya i rossiyskaya real'nost'.– М.: Institut ekonomiki RAN, 1998. 441 s.
  3. Turovskiy R.F. Politicheskaya regionalistika. М., 2006
  4. Kuznetsova O.V. Regional'naya politika Rossii v postsovetskoe vremya: istoriya razvitiya // Obshchestvennye nauki i sovremennost', 2005, № 2.
  5. Byudzhetnyy kodeks RF. М. 2012.
  6. Manoylo A.V. Aktual'nye voprosy modernizatsii sovremennoy kul'turno-tsivilizatsionnoy teorii upravleniya mezhdunarodnymi konfliktami.// Natsional'naya bezopasnost'. – 2011. – №4. – S.60-66.
  7. Cherepanov V.A. Teoriya rossiyskogo federalizma: Uchebnoe posobie. -М.:МЗ-press, 2005.-320 s.