

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

В.Л. Бунчук

DOI: 10.7256/2305-560X.2013.02.6

## МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ЭВОЛЮЦИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию основных механизмов реализации региональной политики в условиях сложившейся в России асимметричной федеративной модели. Конкретизация базовых начал формирования региональной политики была осуществлена в Конституции РФ, Федеративном договоре, а также путем принятия ряда конституционных и федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, регламентирующих взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации, а также определяющих основы деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Сегодня основными механизмами ее реализации в современных российских условиях становятся федеральные целевые программы и особые экономические зоны.

**Ключевые слова:** политология, политика, федеративные отношения, федерализм, региональная политика, федеральные программы, особые экономические зоны, механизмы реализации, конфликты, государство.

В период с 1991 по 2000 г. в рамках реализации региональной политики преобладали традиционные, но оказавшиеся неэффективными, механизмы управления региональным развитием: директивное распределение финансовых ресурсов, административные рычаги, и, конечно же, целевые программы. К числу новых механизмов, появившихся уже после 2000 г., относятся, прежде всего, административно-правовые меры регулирования регионального развития, а именно: принятие специальных федеральных программ, постановлений и указов, регулирующих социально-экономическое развитие<sup>1</sup>.

Первая попытка системного решения проблем территориального развития была предпринята лишь в 1996 г. Указом Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Пожалуй, единственным достоинством этого документа стало четкое определение самой региональной политики. Под региональной политикой в Российской Федерации здесь понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономи-

ческим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Однако «механизм реализации» продолжал оставаться наиболее слабым местом в системе государственной региональной политики. В этом же 1996 г. был принят еще один значимый документ — Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1450 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации». Была предпринята попытка создания механизма государственной поддержки развития регионов РФ<sup>3</sup>.

Решение о федеральной поддержке регионов в виде федеральных целевых программ было принято Правительством РФ еще в декабре 1996 г., однако его реализация началась только в процессе подготовки бюджета на 1998 г. До этого существовали только две программы: программа развития Курильских островов Сахалинской области в 1993 г. и программа развития Республики Саха (Якутия) в 1995 г. Однако уже в бюджете на 1998 г. было заложено финансирование 28 программ социально-экономического развития регионов.

В настоящее время более ста федеральных целевых программ развития регионов охватили полностью или частично территорию более

<sup>1</sup> Добрынин Н.М. Федерализм. Историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2004.

<sup>2</sup> Абдулатипов Р. Поиск перспектив российского федерализма // Федерализм. 2001. №4. С. 17-32.

<sup>3</sup> Черепанов В.А. Теория российского федерализма: учеб. пособие. М.: МЗ-пресс, 2005. 320 с.

50 субъектов Федерации, причем значительная часть субъектов Федерации попала в зону действия нескольких программ. Программы осуществлялись во всех субъектах Федерации восточной части страны и Северного Кавказа, а также части регионов европейской части страны (за исключением Центрального Черноземья). Принятые программы очень разноплановы и отличаются друг от друга по целому ряду параметров:

- по размерам охватываемой территории — от одного города или даже части города (программы по Сочи и историческому центру Санкт-Петербурга) до межрегиональных программ («Сибирь», «Дальний Восток и Забайкалье», «Северный Кавказ»), промежуточный вариант — программы по одному субъекту Федерации;
- по масштабу решаемых проблем — от отдельных вопросов территории до комплексного социально-экономического развития регионов;
- по доле федерального бюджета в общем объеме финансирования программных мероприятий. В большинстве программ доля федерального бюджета предполагалась в пределах 20%, в последних принятых программах — 8-10% (остальные средства должны были изыскиваться в основном из внебюджетных источников, доля региональных и местных бюджетов достигала всего 20-30%);
- по характеру проблем — от комплексных до узкоцелевых;
- по срокам — от долгосрочных и рассчитанных на 10-15 лет и более к среднесрочным и краткосрочным;
- по предметной направленности — экономические, демографические, социальные, научно-технические, экологические, инвестиционные<sup>4</sup>.

Например, в 2009 г. из 53 ФЦП только 6 относились к региональным программам — направление «Развитие регионов». Из этих шести только три нацелены на развитие регионов — Калининградской, Сахалинской областей и Чеченской республики. Остальные три охватывают группы субъектов федерации — Дальний Восток и Забайкалье, Юг России. Основная часть программ распределена между такими направлениями как «Безопасность и экология», «Развитие науки и технологий», «Развитие социальной инфраструктуры», «Новое поколение», «Развитие транспортной инфраструктуры», «Развитие государственных институтов».

При этом, программы, реализуемые в рамках указанных направлений, лишь постольку не являются региональными, поскольку направлены на решение отраслевых задач в большом количестве регионов. Однако по условиям этих программ происходит конкуренция регионов за получение соответствующего финансирования, а инвестиции, осуществляемые в их рамках, поступают в региональную экономику.

Безусловно, федеральные целевые программы регионального развития обладают рядом достоинств. Так, на уровне регионов программы решают вопросы приоритетного развития специализации, финансовой стабилизации, инфраструктуры<sup>5</sup>. Однако практика реализации программ показывает, что зачастую они не корреспондируются друг с другом, в них нет четкого выделения отраслевых и территориальных приоритетов, что приводит к распылению ограниченных финансовых ресурсов. С точки зрения финансовой эффективности более оптимальным вариантом являются «отраслевые» программы, чем «региональные»: с одной стороны, они охватывают несколько регионов, с другой — являются более конкретными, поскольку направлены не на развитие всей экономики в регионе, а на улучшение ситуации в конкретных отраслях<sup>6</sup>. Поэтому федеральное правительство склонно вкладывать финансовые средства именно в отраслевые программы.

Таким образом, с учетом сохраняющейся индивидуализации региональной политики федеральные целевые программы не встраиваются в рамки ни стимулирующей, ни компенсирующей стратегии регионального развития. Практика показывает, что далеко не все субъекты РФ финансируются в рамках целевых программ регионального развития. Формально это связано с тем, что программы развития должны быть направлены исключительно на те территории, которые нуждаются достаточно активной поддержке федерального центра. В реальности же финансирование в рамках подобных программ чаще получают те регионы, которые обладают значительным лоббистским потенциалом<sup>7</sup>. Наиболее яркими примерами здесь являются такие регионы как Татарстан (программа развития на 2001-2006 гг.) и Башкортостан (программа разви-

<sup>5</sup> Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press, 1999.

<sup>6</sup> Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся сообщество. М.: Арена, 1993.

<sup>7</sup> Кинг П. Классифицирование федераций // Политические исследования. 2000. № 5.

<sup>4</sup> Черепанов В.А. Указ. соч.

тия на 2003-2007 гг.), которые относятся к группе экономически благополучных регионов. Постепенно в России сокращается число программ регионального развития. Если в 1998 г. их насчитывалось 28, а в 2000 г. — 42, то в 2007 г. федеральным бюджетом производится финансирование только восьми программ, а в 2009 г. — только шести.

Первые экономические зоны появились еще в период СССР, а с 1990 по 1996 гг. в России было сформировано несколько десятков СЭЗ. Свободные экономические зоны обладали широким набором таможенных и налоговых льгот, что создавало выгодные условия для большого количества компаний и повышало инвестиционный потенциал региона. Но при этом государственные органы не выработали критериев отбора территорий, на которых размещение СЭЗ было бы наиболее эффективным, что создало для региональных лидеров возможности беспрепятственного лоббирования своих интересов. Более того, в законодательстве не были прописаны условия деятельности компаний на территориях СЭЗ. Результат подобной практики оказался крайне неэффективным: предприниматели охотно воспользовались возможностью сократить объем налоговых отчислений, но в то же время реального притока инвестиций в регионы так и не произошло. Таким образом, создание СЭЗ в российских регионах так и не привело к решению задач региональной политики. Более того, оно негативно повлияло на развитие экономики, так как бюджеты всех уровней стали недополучать существенный объем налоговых доходов. Поэтому в 1996-1997 гг. практически все СЭЗ были ликвидированы, а идеи об их создании сталкивались с неприятием со стороны министерства финансов.

Таким образом, в 1991-1994 гг. началось формирование элементов региональной политики и создание механизмов предоставления финансовой помощи в виде субсидий и субвенций, повышения инвестиционной привлекательности через создание СЭЗ. При этом реформы носили поверхностный и незаконченный характер, что и привело к предельной индивидуализации региональной политики, то есть осуществления конкретных действий не на основе объективных причин и методик, а посредством постоянного переговорного процесса с теми или иными региональными лидерами. И не смотря на то, что на официальном уровне неоднократно заявлялось о действии стратегии поддержки проблемных регионов, действительно значимым лоб-

бистским потенциалом обладали регионы, находящиеся в группе экономически благополучных субъектов федерации.

Федеральный закон «Об особых экономических зонах» был принят в 2005 г. Ссылаясь не негативный опыт 1990-х гг. министерство финансов РФ выступало против возобновления ОЭЗ. Однако, идея возврата особых экономических зон была поддержана Министерством экономического развития РФ и Президентом РФ В. Путиным. Согласно первоначальному закону, в стране могли быть созданы ОЭЗ двух типов: промышленно-производственные и технико-внедренческие. В 2006 г. а закон были внесены поправки, направленные на создание зон туристско-рекреационного типа, а в 2007 г. — портовые ОЭЗ.

С учетом предыдущего опыта в законе был прописан ряд требований для регионов, претендующих на создание ОЭЗ, а также предприятий, которые планируют начать свою деятельность в рамках этих зон. При этом данные предприятия получают набор налоговых, таможенных и административных льгот. Конечной целью создания ОЭЗ объявлялось привлечение дополнительных инвестиций в регионы, а следовательно — повышение их уровня социально-экономического развития.

В настоящее время в России насчитывается четыре технико-внедренческие зоны (г. Зеленоград, г. Дубна Московской области, г. Санкт-Петербург и г. Томск), две промышленно-производственные зоны (Липецкая область и Республика Татарстан), а также шесть туристско-рекреационных зон (Калининградская область, Краснодарский край, Ставропольский край, территория республики Алтай и Алтайского края, Иркутская область и республика Бурятия). Кроме того, существуют еще две ОЭЗ, на которые не распространяются общие правила — в Калининградской и Магаданской областях. Зона в Калининградской области появилась одной из первых в 1991 г. и с некоторыми изменениями существует до сих пор. Занимая особое геополитическое положение, область всегда была под пристальным вниманием федерального центра. К тому же в начале 1990-х гг. у правительства не было стратегии вывода региона из наступающего экономического кризиса. Введение СЭЗ, а затем — ОЭЗ способствовало привлечению в регион дополнительных инвестиций, что позволяло решать наиболее острые проблемы. Теми же причинами руководствовался федеральный центр при организации в 1999 г. ОЭЗ на территории Магаданской области.

**Источники:**

1. Абдулатипов Р. Поиск перспектив российского федерализма // Федерализм. 2001. №4. С. 17-32.
2. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся сообщество. М.: Арена, 1993.
3. Добрынин Н.М. Федерализм. Историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2004.
4. Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press, 1999.
5. Кинг П. Классифицирование федераций // Политические исследования. 2000. № 5.
6. Черепанов В.А. Теория российского федерализма: учебное пособие. М.: МЗ-пресс, 2005. 320 с.

**References (transliteration):**

1. Abdulatipov R. Poisk perspektiv rossiiskogo federalizma // Federalizm. 2001. № 4. S. 17-32.
2. Ostrom V. Smysl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravlyayusheesya soobshestvo. M.: Arena, 1993.
3. Dobrynin N.M. Federalizm. Istoriko-metodologicheskie aspekty. Novosibirsk: Nauka, 2004.
4. Watts R. Comparing Federal Systems. Kingston, Ont.: McGill-Queen's University Press, 1999.
5. King P. Klassifitsirovanie federatsii // Politicheskie issledovaniya. 2000. № 5.
6. Cherepanov V.A. Teoriya rossiiskogo federalizma: uchebnoe posobie. M.: MZ-press, 2005. 320 s.