

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

О.А. Жолобова

## ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Аннотация.** Применительно к современной российской действительности региональную политику целесообразно рассматривать через призму становления и эволюции федеративных отношений. В качестве основных акторов федеративных отношений выступают федеральный центр и относительно самостоятельные (в пределах отведенных им полномочий) субъекты федерации, находящиеся в постоянном взаимодействии и представляющие собой системы политических институтов и политических интересов. Поэтому отношения в системе «центр-регионы» конфликты по своей природе: практически всегда регион стремится к увеличению политической автономии, в то время как федеральный центр предпочитает стратегию сдерживания. 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: селективной - в условиях централизованной федеративной модели, либо общесистемной в условиях децентрализации и высокой степени финансовой и политической автономии регионов. Особенности выбора той или иной стратегии раскрываются в данной статье.

**Ключевые слова:** тренды, управление, Россия, федерализм, федерация, федеративные отношения, регион, федеральный центр, региональная политика, децентрализация

В научно-теоретическом дискурсе, как правило, выявляется два основных фактора, всегда имеющих место и оказывающих решающее влияние на динамику развития любой федеративной системы, это – **фактор асимметрии** и **постоянное наличие потенциала конфликтности между федеральным и региональным уровнями власти**. Оба фактора проявляются и в рамках российской модели федеративных отношений, что способствует ее относительной дестабилизации. Повысить эффективность функционирования федеративной территориально-политической системы призваны механизмы региональной политики.

В частности, под **региональной политикой** понимается комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых мер федерального и регионального уровней власти, осуществляемый с целью нахождения оптимального соотношения сил в условиях постоянно меняющегося баланса отношений в системе «центр-регионы». 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>.

<sup>1</sup> Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России. Теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000, с 33.

Специфика федеративной формы территориально-государственного устройства порождает ряд проблемных ситуаций, обусловленных конфликтностью в системе «центр-регионы». К числу наиболее острых проблем федерализма относятся следующие: проблемы асимметрии, проблема делимости суверенитета и разграничения полномочий между уровнями власти, проблема нахождения баланса централизации/децентрализации<sup>2</sup>.

Что касается особенностей формирования российской государственности, то исторически становление и развитие государственности происходило «сверху», при ведущей роли центра. Для России характерно взаимодействие традиций унитарной организации государственной системы и развитие федеративных начал в государственном управлении. В постсоветской России федерализм провозглашён универсальным конституционным принципом региональных отношений. Причём, одновременно имеют место два противоречивых процесса: наблюдается тенденция усиления самостоятельности субъектов федерации, но в тоже время происходит упрочение вертикали власти. В постсоветский период российской государственности происходит столкновение двух тенденций: регионализации управления и сохранения прежней системы централизованного управления. Это ведёт к противоречивому взаимодействию унитарности, единой вертикали власти и множественности субъектов федеративного государства. После распада СССР проявляются тенденции на усиление национально-территориальных образований, доминирование центробежных сил над центристскими приводит к ослаблению федерального центра.

С учетом цикличности развития федеративных отношений, проявляющейся в последовательной смене процессов централизации и децентрализации эволюцию современной модели российского федерализма целесообразно разделить на несколько периодов: с 1991 по 1999 гг. и с 2000 по 2010 гг.

*Первый период – с 1991 по 1999 гг.* – характеризуется преобладанием центробежных тенденций над центристскими, процессами суверенизации и автономизации национально-территориальных образований. В рамках данного этапа

по причине резко усилившейся децентрализации федеральный центр фактически не участвовал в формировании федеративной системы территориально-государственного устройства.

*Второй период с 2000 гг. по 2010 гг.* Центробежные тенденции сменяются на центристские, происходит консолидация федеральной элиты, акцент в федеративных отношениях сделан на усилении вертикали власти, начинается постепенное формирование единого правового и экономического пространства. Региональное влияние резко падает. Приобретают актуальность такие механизмы регулирования отношений между центром и регионами, как: постепенное усиление федерального вмешательства, ужесточение бюджетно-налоговых и финансовых рычагов в региональной политике.

Таким образом, основными проблемными точками региональной политики России стали вопросы асимметрии, касающиеся разграничения полномочий между центром и регионами, национальной автономии и местного самоуправления. Провозглашение России федерацией было обусловлено во многом необходимостью сохранения территориальной целостности государства. Движущими силами становления федеративной формы территориально-государственного устройства России стали процессы децентрализации и суверенизации национальных республик.

Отметим особенности федеративной модели в современной России:

1. статусная асимметрия (шесть различных типов государственных, республиканских и обычных субъектов РФ);
2. наличие национальных субъектов в составе РФ: (32 субъекта РФ образованы по национально-этническим основаниям);
3. высокая несбалансированность потребностей и собственных ресурсов для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ;
4. чрезмерная персонифицированность реальных федеративных отношений: возможность нарушений общего порядка (в политической, бюджетно-финансовой, национально-этнической сфере), влияние на решение проблем региона связей главы региона с федеральным центром.

Все перечисленные характеристики российской модели федеративного устройства препятс-

<sup>2</sup> Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2007

твуют равномерному и сбалансированному социально-экономическому развитию территорий, а также порождают всё увеличивающийся разрыв между субъектами РФ по ряду социально-экономических показателей в развитии регионов.

Следовательно, эффективность функционирования федеративной системы требует постоянного реформирования региональной политики и совершенствования ее механизмов. Более того, преодоление дисбаланса регионального развития делает актуальной потребность в выработке комплексной общесистемной стратегии региональной политики. Но при этом разработка и реализация стратегического видения региональной политики затруднено наличием потенциальной нестабильности российской федеративной системы.

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.

В зависимости от целей и задач территориального развития выделяется два основных подхода к региональной политике: общесистемный и селективный<sup>3</sup>. 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. **Селективная** региональная политика предполагает выборочную поддержку федеральным центром отсталых регионов<sup>4</sup>. Следовательно, проведение эффек-

тивной селективной региональной политики, предполагающей масштабную финансовую поддержку регионов, предполагает наличие сильной центральной власти.

Квинтэссенцией региональной политики является **региональная стратегия**, которая 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<sup>5</sup>. 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.

Изменение основных механизмов региональной политики также связано с динамикой федеративных отношений, со сменой процессов централизации/децентрализации. К числу основных механизмов регулирования регионального развития в современной России относятся следующие:

1. Бюджетно-налоговые механизмы (трансферты, субсидии, субвенции), направленные на преодоление социально-экономических диспропорций и ставшие основой политики выравнивания регионального развития.
2. Программно-целевые механизмы, известные под названием Федеральных Целевых Программ (ФЦП)
3. Особые Экономические Зоны.
4. Механизмы стратегического планирования («Стратегия 2020»).

Так, в 1990-е гг., в Российской Федерации федеральная региональная политика проявлялась чаще всего в форме несистематизированных краткосрочных действий федерального правительства в соответствии с целями региональных и особенно республиканских властей и элит. При предоставлении территориальным единицам льгот большую роль играли субъективные факторы, обусловленные административным усилением регионального уровня<sup>6</sup>. С переходом к

<sup>3</sup> Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. Изд. 2-е, М., 2011.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006, с. 83.

<sup>6</sup> Кузнецова О. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // Общественная наука и современность. 2005. №2. С. 67-77.

новой системе территориально-политической и экономической организации на смену централизованно-плановому распределению хозяйственного потенциала по территории страны пришел стихийный процесс стягивания производства и социально-экономической активности в целом в наиболее жизнеспособные ареалы, что стало основной причиной резкого увеличения социально-экономических диспропорций. В настоящий момент основной целью региональной политики является сглаживание социально-экономической асимметрии.

В начале 2000-х гг. при постепенном усилении центральной власти наблюдается более комплексный подход при решении региональных проблем. В частности, решается проблема статусной и правовой асимметрии, региональное законодательство приводится в соответствие с федеральным. Посредством проведения реформы федеральных округов усиливается элемент федерального присутствия на региональном уровне за счет расширения полномочий полпредов и реорганизации силовых структур по окружному принципу. Таким образом, структура взаимодействия между центром и регионами постепенно приводится к единому формату. С усилением финансовых и административных возможностей федерального центра усиливается роль бюджетно-налоговых и программно-целевых механизмов в осуществлении региональной политики<sup>7</sup>. Использование таких механизмов свидетельствует о доминировании селективного подхода при осуществлении региональной политики.

В настоящее время на практике используются механизмы стратегического планирования в региональной политике, которые на официальном уровне закреплены в «Стратегии 2020». Акцент сделан на комплексном развитии макрорегионов (конкретные стратегии реализуются в рамках федеральных округов, но с учетом приоритетов развития регионов)<sup>8</sup>. Основными концептуальными положениями для реализации региональной политики предусматривается создание общегосударственной системы стратегического планирования. В частности устанавливается, что стратегическое планирование осуществляется

путем разработки и реализации согласованных концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов развития территорий. При этом стратегические планы должны быть ориентированы на создание зон опережающего экономического роста, которые должны быть разработаны в каждом субъекте РФ.

В системе стратегического планирования особые меры государственного регулирования применяются как к геополитически важным (Дальний Восток, Арктика, Северный Кавказ), так и к проблемным субъектам Российской Федерации, которые не имеют возможности самостоятельно преодолеть существенное отставание в уровне социально-экономического развития. Стратегическое планирование ориентировано на создание зон опережающего экономического роста, на территориях которых планируется формирование в каждом субъекте Российской Федерации перспективных территориально-производственных кластеров.<sup>9</sup>

В соответствии с концептуальным замыслом, результатом этой преобразовательной деятельности государства должна стать не только более разнообразная (многополярная), но при этом и более сбалансированная конфигурация пространственного развития страны, не привязанная жестко к сложившимся энерго-сырьевым и финансовым центрам.<sup>10</sup> Таким образом, приоритеты регионального развития в «Стратегии 2020» сводятся к созданию зон опережающего развития посредством использования механизмов стратегического территориального планирования.<sup>11</sup>

Важно отметить, что с появлением «Стратегии 2020» тенденция усиления федеральной регламентации в сфере стратегического планирования стала вполне очевидной. Соответственно, стратегический подход выходит за пределы регионального уровня: приоритет отдается разработке стратегий в масштабах макрорегионов – в пределах феде-

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> [http://www.region-development.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=154&Itemid=3](http://www.region-development.com/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=3)

<sup>9</sup> Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года // Официальный сайт Минрегионразвития РФ. (<http://www.minregion.ru>)

<sup>10</sup> Лексин В.Н. Федеративная Россия и её региональная политика. – М.: ИНФРА – М, 2008. – с. 212.

<sup>11</sup> Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. Изд. 2-е, М., 2011, с. 215.

ральных округов или в границах нескольких регионов, расположенных в сопредельных округах.

Таким образом, в силу имеющейся дифференциации регионального развития наиболее целесообразным вариантом при выработке стратегии региональной политики является сочетание обоих компонентов регулирования регионального развития: как общесистемного, так и селективного. В то же время нестабильность политической системы и сохраняющаяся персонифицированность регулирования регионального развития создает проблематичность реализации стратегических инициатив.

Следовательно, эффективность функционирования федеративной системы требует постоянного реформирования региональной политики и совершенствования ее механизмов. Преодоление дисбаланса регионального развития делает актуальной потребность в выработке комплексной общесистемной стратегии региональной политики. Но при этом разработка и реализация стратегического видения региональной политики затруднено наличием потенциальной нестабильности российской федеративной системы. Выявленная цикличность процессов централизации/децентрализации федеративной модели прямым образом влияет на формирование и проведение

комплексной стратегии регионального развития. Более того, имеющаяся цикличность выступает фактором дестабилизации политической системы, поскольку процессы централизации/децентрализации власти сопровождаются доминированием либо региональных, либо национальных интересов, что препятствует реализации стратегии в масштабах всей страны. Таким образом, цикличность в развитии федеративных отношений мешает формированию стратегии региональной политики, делает ее практически невозможной. На данный момент решение ключевой проблемы региональной политики – выравнивания уровней социально-экономического развития территорий, осуществляется путем оказания отдельным регионам селективной поддержки за счет федеральных бюджетных и внебюджетных средств. С учетом выявленных проблем и факторов регионального развития и неустойчивости баланса политической системы реализация региональной политики сводится скорее к решению тактических, чем стратегических задач. Однако, потребность в выработке стратегии всё-таки существует. Продиктована данная потребность, прежде всего, усиливающейся дифференциацией социально-экономического развития, что увеличивает разрыв между центром и периферией.

### Библиография

1. Абдулатипов Р. Поиск перспектив российского федерализма.// Федерализм. 2001. №4.-С. 17-32.
2. Алехнович С.О. Раскол Федерации: неизбежность или излечимая «болезнь» федерального устройства России // Закон и право. 2003. № 2.-С. 10-16.
3. Валентей С.Д. Куда двинется Россия?// Федерализм. 2006. №1. С.79-99.
4. Валентей С. Проблемы развития федеративных отношений.// Федерализм.2000. № 1.-С. 19-26.
5. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года // Официальный сайт Минрегионразвития РФ. (<http://www.minregion.ru>)
6. Кузнецова О.В. Региональная политика России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность, 2005, № 2.
7. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 392 с.
8. Лексин В.Н. Федеративная Россия и её региональная политика. – М.: ИНФРА – М, 2008. – 352 с.
9. Проект Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации// Официальный сайт Минрегионразвития РФ. (<http://www.minregion.ru>)
10. Селиверстов В.Е. Укрепление вертикали власти в России и влияние этих процессов на развитие федерализма и региональной политики // Регион: экономика и социология, № 3, 2002.
11. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года // Официальный сайт Минрегионразвития РФ. (<http://www.minregion.ru>)

12. Туровский Р.Ф. Баланс отношений «центр – регионы» как основа территориально-государственного строительства // МЭиМО, 2003, №12. С. 54-65; МЭиМО, 2004, №1.
13. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.
14. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. Изд. 2-е, М., 2011.
15. Манойло А.В. Стратегии “управляемого хаоса” в условиях хаотизации международных отношений: миф или реальность? // NB: Международные отношения. — 2014.-№ 1.-С.1-3. DOI: 10.7256/2306-4226.2014.1.10750. URL: [http://e-notabene.ru/wi/article\\_10750.html](http://e-notabene.ru/wi/article_10750.html)
16. Манойло А.В. Информационное противоборство в условиях психологической войны. // Закон и право.-2003.-№12. – С. 31-34.
17. Манойло А.В. Модели информационного воздействия на разрешение международных и внутривнутриполитических конфликтов. / А.В. Манойло // Федерализм.-2008.-№3. – С. 159-172.
18. Манойло А.В. Национально-государственные модели психологического управления конфликтами. // Обозреватель-Observer.-2008.-№2. – С.118-123.
19. Р.К. Искусин Методологический кризис российского федерализма // Политика и Общество. - 2013. - 1. - С. 17 - 23. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.01.2.
20. Кабанов П.А. Организация и осуществление ведомственного контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в регионах Российской Федерации // NB: Вопросы права и политики. - 2014. - 6. - С. 130 - 145. DOI: 10.7256/2305-9699.2014.6.12236. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_12236.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_12236.html)
21. Репьева А.М. Энергетическая политика России и стран АТР. // NB: Международные отношения. - 2013. - 3. - С. 40 - 58. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.3.8813. URL: [http://www.e-notabene.ru/wi/article\\_8813.html](http://www.e-notabene.ru/wi/article_8813.html)

### References

1. Abdulatipov R. Poisk perspektiv rossiiskogo federalizma.// Federalizm. 2001. №4.-S. 17-32.
2. Alekhnovich S.O. Raskol Federatsii: neizbezhnost' ili izlechimaya «bolezni» federal'nogo ustroistva Rossii // Zakon i pravo. 2003. № 2.-S. 10-16.
3. Valentei S.D. Kuda dvinetsya Rossiya?// Federalizm. 2006. №1. S.79-99.
4. Valentei S. Problemy razvitiya federativnykh otnoshenii.// Federalizm.2000. № 1.-S. 19-26.
5. Kontseptsiya sovershenstvovaniya regional'noi politiki v Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda // Ofitsial'nyi sait Minregionrazvitiya RF. (<http://www.minregion.ru>)
6. Kuznetsova O.V. Regional'naya politika Rossii v postsovetskoe vremya: istoriya razvitiya // Obshchestvennye nauki i sovremennost', 2005, № 2.
7. Kuznetsova O.V. Regional'naya politika Rossii: 20 let reform i novye vozmozhnosti. М.: Knizhnyi dom «LIBROKOM», 2013. – 392 s.
8. Leksin V.N. Federativnaya Rossiya i ee regional'naya politika. – М.: INFRA – М, 2008. – 352 s.
9. Proekt Kontseptsii Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossiiskoi Federatsii// Ofitsial'nyi sait Minregionrazvitiya RF. (<http://www.minregion.ru>)
10. Seliverstov V.E. Ukreplenie vertikali vlasti v Rossii i vliyanie etikh protsessov na razvitie federalizma i regional'noi politiki // Region: ekonomika i sotsiologiya, № 3, 2002.
11. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Dal'nego Vostoka i Baikal'skogo regiona na period do 2025 goda // Ofitsial'nyi sait Minregionrazvitiya RF. (<http://www.minregion.ru>)
12. Turovskii R.F. Balans otnoshenii «tsentr – regiony» kak osnova territorial'no-gosudarstvennogo stroitel'stva // MEiMO, 2003, №12. S. 54-65; MEiMO, 2004, №1.
13. Turovskii R.F. Politicheskaya regionalistika. М., 2006.
14. Shvetsov A.N. Sovershenstvovanie regional'noi politiki: kontseptsii i praktika. Izd. 2-е, М., 2011.

15. Manoilo A.V. Strategii "upravlyaemogo khaosa" v usloviyakh khaotizatsii mezhdunarodnykh otnoshenii: mif ili real'nost'? // NB: Mezhdunarodnye otnosheniya. — 2014.-№ 1.-S.1-3. DOI: 10.7256/2306-4226.2014.1.10750. URL: [http://e-notabene.ru/wi/article\\_10750.html](http://e-notabene.ru/wi/article_10750.html)
16. Manoilo A.V. Informatsionnoe protivoborstvo v usloviyakh psikhologicheskoi voyny. // Zakon i pravo.-2003.-№12. – S. 31-34.
17. Manoilo A.V. Modeli informatsionnogo vozdeistviya na razreshenie mezhdunarodnykh i vnutripoliticheskikh konfliktov. / A.V. Manoilo // Federalizm.-2008.-№3. – S. 159-172.
18. Manoilo A.V. Natsional'no-gosudarstvennye modeli psikhologicheskogo upravleniya konfliktami. // Obozrevatel'-Observer.-2008.-№2. – S.118-123.
19. R.K. Iskuzhin Metodologicheskii krizis rossiiskogo federalizma // Politika i Obshchestvo. - 2013. - 1. - C. 17 - 23. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.01.2.
20. Kabanov P.A. Organizatsiya i osushchestvlenie vedomstvennogo kontrolya za realizatsiei gosudarstvennoi politiki protivodeistviya korrupsitsii v regionakh Rossiiskoi Federatsii // NB: Voprosy prava i politiki. - 2014. - 6. - C. 130 - 145. DOI: 10.7256/2305-9699.2014.6.12236. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_12236.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_12236.html)
21. Rep'eva A.M. Energeticheskaya politika Rossii i stran ATR. // NB: Mezhdunarodnye otnosheniya. - 2013. - 3. - C. 40 - 58. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.3.8813. URL: [http://www.e-notabene.ru/wi/article\\_8813.html](http://www.e-notabene.ru/wi/article_8813.html)