

DOI 10.17150/978-5-7253-3040-3.05

Ю.А. ЗУЛЯР

УДК 323(470)(091)

ББК Ф3(2)123

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: 30 ЛЕТ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Автор статьи анализирует российскую государственную региональную политику постсоветского периода. В ней выделено два основных периода: время Б.Н. Ельцина и В.В. Путина. В статье рассматривается эволюция региональной политики, выделяются основные направления и этапы. Автор делает вывод о том, что президент Путин трансформировал политическую систему страны, создал авторитарную вертикаль власти и тем самым спас Российскую Федерацию от распада.

Ключевые слова: региональная политика, Российская Федерация, вертикаль власти РФ.

YU.A. ZULYAR

REGIONAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: 30 YEARS OF TRANSFORMATION

The author of the article analyzes the Russian state regional policy of the post-Soviet period. It identifies two main periods: the time of Boris Yeltsin and Vladimir Putin. The article examines the evolution of regional policy, highlights the main directions and stages. The author concludes that President Putin transformed the country's political system, created an authoritarian vertical of power and thus saved the Russian Federation from collapse.

Keywords: regional policy, Russian Federation, vertical of power of the Russian Federation.

В конце 1980-х гг. — начале 1990-х гг. СССР — самое крупное на тот период федеративное государство планеты без силового внешнего воздействия распалось на основные части, так называемые союзные республики. Среди причин, обусловивших катастрофу, значимое место принадлежало региональной политике, базировавшейся на общности идеологии и основном политическом субъекте — коммунистической партии. И, когда она потеряла свой статус, исчез всеобъемлющий контроль, а ее идеология перестала быть единственной и непогрешимой, федерации рассыпалась по границам союзных республик. В советской модели федерализм был воплощен до предела — до права республик на самоопределение вплоть до отделения. И, в соответствии с сущностью политического процесса — любая заложенная в Основной закон норма реализуется. Распад огромной державы произошел внешне спо-

койно, без жертв и катаклизмов. К примеру, в Конституции РСФСР такой нормы не было, и как Чечня ни старалась, Россия ее не выпустила.

В 2021 г. постсоветской Российской Федерации (РФ) исполняется 30 лет — это возраст политического поколения, срок достаточный для политологического анализа. Функционирование государства — это самый сложный из известных человечеству социальных процессов, включающий в себя множество институтов, связей и обстоятельств. Поэтому, представляется целесообразным, рассмотреть становление, развитие и современное состояние государственной региональной политики (ГРП) России.

Грамотная и эффективная региональная политика — обязательное условие существования государства. Для федеративного государства это положение особенно актуально, так как для него проблема взаимодействия Центра и регионов, может оказаться судьбоносной. Для Российской Федерации, находящейся в состоянии поиска своего места в планетарном топе государств, и ищущей своей модели идеологического и социально-экономического развития, правильная региональная политика — залог успешного решения стоящих перед ней задач. Региональный уровень занимает промежуточное положение между федеральным и районным. Отношения между Центром и регионами в России в значительной степени сводятся к взаимодействию между элитами этих уровней при невысокой роли общества [1, с. 15]. Поэтому в России выделяют и рассматривают региональный уровень власти в качестве субъекта политического процесса [2, с. 140].

Региональная политика — значимый элемент функционирования государственной и политической систем, определяемый территориально-административным устройством страны, историческими обстоятельствами и политическим режимом. ГРП является частью внутренней политики, но зачастую, и фактором внешней. Авторы разделяют точку зрения, определяющую региональную политику как совокупность целей, задач и действий государственных (федеральных и региональных) органов власти, и иных акторов, направленных на сохранение целостности государства и создание благоприятных условий для обеспечения пространственного политического и социально-экономического равновесия и развития страны и региона [3, с. 14]. По мнению итальянского экономиста и политика Ф. Барки, региональная политика — это способ решения проблемы «постоянного недоиспользованная потенциала развития и уменьшения стойкой социальной изоляции» [4, с. 100].

Предметом региональной политики является пространственная составляющая общественного бытия и ее воздействие на все параметры, процессы и проблемы политического, материального и социального оснований государства [1, с. 91]. Пространство РФ характеризуется: самыми большими на сегодня размерами территории; низкой плотностью населения; растянутостью коммуникаций (с запада на восток на 11 часо-

вых поясов и 9 тыс. км, протяженностью с севера на юг от 2,5 до 4 тыс. км); разнообразием географических и природно-климатических условий [6, с. 317]. Российская Федерация является многонациональным и поли-конфессиональным государством.

Президент РФ Б.Н. Ельцин, после распада Союза, был вынужден заниматься созданием новой модели региональной политики, чтобы не допустить развала России на республики, экономически мощные или удаленные регионы. Характерно, что после развала СССР на его бывшей территории образовалась лишь одна федерация, но она была не столько демократической, сколько этнической. Положение в РФ усугублялось борьбой руководителей страны за власть с бывшей политической элитой и конкурентами внутри лагеря победителей. Чтобы не усугублять ситуацию, Президент России предложил главам национальных образований взять суверенитета сколько они захотят, но при условии сохранения их регионов в составе России. Это спровоцировало «парад суверенитетов» автономных республик, но сохранило Федерацию [7]. При этом попытка выйти из состава РФ подавлялась вооруженным путем. Одновременно Ельцин пытался поставить под контроль назначение глав регионов, делегируя туда своих сторонников и креатуру. Установившаяся в 1990 г. модель этнического федерализма была в тех условиях единственно возможной. Она зиждется на культурном и политическом фаворитизме, ее институты противодействуют коммуникации сообществ на уровне элит и граждан, а этнические регионы автономизируются, что ведет к фрагментации страны. Этно-федерализм не укрепляет, а ослабляет государство [8, с. 8].

В результате победы Ельцина над противниками, в 1993 г. с учетом позиций глав национальных республик, в принятом тексте Конституции России были закреплены принципы асимметричной демократической федерации. Эта модель была закреплена введением в состав Совета Федерации — верхней палаты российского парламента, глав субъектов РФ. В рамках сформировавшейся в стране политической системы принципы взаимоотношений между Центром и субъектом Федерации определялись на договорной основе и различались по предоставленным правам. При этом в стране продолжалась гражданская война, росла безработица, свирепствовала преступность и расцвела коррупция. Население страны нищенствовало, бедствовало и разбегалось.

Во второй половине 1990 г. демократические институты служили фасадом политического процесса, обеспечивавшего передел госответственности, а задачи создания демократического режима, не ставилось. Преобладали неформальные институты; правящую коалицию формировали «олигархи» и приближенные к президенту, и отдельные главы регионов, а политические партии не являлись акторами процесса. Федеральный центр слабо влиял на ситуацию в регионах, играя роль внешнего актора, что провоцировало неуправляемую регионализацию.

В ряде субъектов РФ формировались автономно функционирующие авторитарные политические режимы [9, с. 234].

В России в 1990 г. сложилась бесперспективная ситуация, когда курс на демократизацию страны, на углубление демократического процесса, обеспечивая развитие федерализма, повышал вероятность распада страны. Субъекты федерации в своей политике исходили не из общенациональных интересов, а из сиюминутной выгоды и своего виденья решения проблем. Регионы, устанавливая прямые связи с зарубежными государствами, разрушали единое языковое, правовое и экономическое пространство страны. В середине 1990 гг. в России насчитывалось свыше 70 точек роста сепаратизма как этнического, так и территориального [10]. Обычной практикой стало противоречие регионального законодательства федеральному.

Субъекты федерации, в первую очередь, организованные по этническому принципу, объявили себя суверенными и рассматривали варианты выхода из состава России и перехода под юрисдикцию этнически близких к ним государств, печатали собственные денежные знаки [11]. Еще более пестрой была политическая дифференциация региональных режимов: авторитарное правление, гибридный режим, анархия, плюралистическая демократия [12, с. 83]. Вместе с тем, стали активно развиваться горизонтальные связи между регионами, их кооперация, возникли региональные союзы («Сибирское соглашение», «Центральная Россия», «Большая Волга» и др.). Ряд субъектов РФ одновременно входили в несколько аналогичных структур, перестраивая экономическое пространство страны [13]. «Ельцинский» федерализм фактически представлял собой анархическую совокупность регионов, объединенную слабым федеральным центром и непопулярным президентом.

Региональные власти помогали предприятиям, работающим на их территориях, избегать уплаты федеральных налогов, что ослабляло экстрактивную дееспособность Центра и сокращало его возможности оказывать услуги населению. Усилия Правительства по сбору налогов давали слабые результаты, поскольку федеральные агенты, осуществляющие сбор налогов, и региональные судебные органы — формально независимые — часто были под полным контролем региональных правительств. В этот период на региональном уровне сложились режимы, похожие на нынешний режим в России в целом. Регионы стали своего рода лабораториями авторитаризма, подготавливая население и бизнес к отказу от демократического транзита.

Российский федерализм формировался не поддерживающим, а искажающим рынок. В нем нарушались все его основные принципы, он не стимулировал в регионах экономический рост, Центр жестко контролировал регионы, навязывая им однотипную политику. Субъекты РФ, в свою очередь, старались проводить самостоятельную экономическую политику, игнорируя Правительство. Политически проблемным регио-

нам предоставлялись налоговые преференции, а экономически эффективным — создавались трудности. Общероссийский рынок практически отсутствовал, а региональные режимы извлекали прибыль за счет созданных у них производств и климатических условий, организовывали коррупционные схемы. Все это ослабляло центробежные тенденции, снижало экономическую эффективность народного хозяйства, потенциал государства и жизненный уровень населения.

Региональная политика режима Б.Н. Ельцина не способствовала эффективному управлению региональным бюджетом главами субъектов и стимулированию предпринимательства и честной конкуренции. Как результат, в стране не был создан климат, благоприятствующий развитию бизнеса и росту инвестиций, зато возводились барьеры на пути входящих предпринимателей в виде лицензий, пошлин, налогов и различных видов вымогательства, навязываемых региональными и местными органами власти. Значительная доля федеральных трансфертов направлялась в регионы, главы которых проводили консервативную экономическую политику. Политика, сглаживания диспропорций в доходах между регионами, одновременно вызывала задержку экономической модернизации страны. Региональные власти возводили внутренние границы, закрывая свои рынки от федерального центра и соседних регионов. Центр, занимаясь риторикой и призывами проведения экономических реформ, не смог создать систему стимулирования региональных режимов в направлении организации местного эффективного хозяйства и стимулирования экономического роста.

В.В. Путин, избранный в 2000 г., президентом России и имевший опыт премьер-министра, понимал, что дело идет к распаду страны. Поэтому он начал свою деятельность с изменения направленности ГРП. Самой опасной проблемой была гражданская война — результат провала региональной политики его предшественниками. Путин, решая эту задачу, одновременно начал с самого важного — с перераспределения финансовых потоков в сторону Центра. Опираясь на силовые структуры и конституционное большинство партии власти, он лишил регионы НДС и природо-ресурсных налогов, а фискальную нагрузку на сырьевой сектор перенес с налогов на экспортные пошлины, идущие в федеральный бюджет [14]. Сейчас региональные бюджеты пополняются за счёт менее прибыльных и трудно-собираемых налогов.

Затем Путин вывел глав регионов из Совета федерации, тем самым понизив их статус с федерального до регионального, лишив депутатского иммунитета, и ослабив представительские и лоббистские возможностей регионов в федеральном центре [15, с. 234]. После переизбрания на второй срок, он в сентябре 2004 г. инициировал отмену прямых выборов глав регионов [16, с. 13]. Для контроля глав субъектов Путин создал семь Федеральных округов, во главе которых поставил своих доверенных лиц — полномочных представителей президента. С 2004 г. к полно-

мочиям полпредов добавилась функция рекомендации кандидатур на должность глав регионов. При полпредах в 2005 г. созданы советы, в которые вошли губернаторы [17, с. 234].

Путин не только решал текущие задачи, но и приступил к созданию иной политической системы государства и другой модели федерации. Всесилие глав регионов, чреватое сепаратизмом, являлось основной угрозой целостности страны и вызовом для него лично. Модель широкого договорного федерализма начала перестраиваться в модель централизованного федерализма. Для этого им была проведена работа по выстраиванию вертикали власти, которая завершилась лишь в 2020 г. Властная вертикаль, начинается от президента и заканчивается главой поселения [1, с. 234]. Данная политическая система сформирована с учетом советского опыта. Советское государство не было социальным, оно было народным, в соответствии с данной парадигмой, власть государства и власть народа были едины и пронизывали общество с верха вниз, обеспечивая контроль и организацию жизни в соответствии с формулируемыми государством стандартами и решаемыми задачами.

Было восстановлено единство правового пространства страны, из конституций и уставов регионов были удалены нормы, обосновывающие региональный суверенитет, верховенство местного законодательства, право приостанавливать правовые акты РФ. В большинстве республик процесс десоверенизации завершился в 2002–2003 гг. [19, с. 178]. Был восстановлен статус русского языка, наименование «президент» (за исключением Татарстана) было заменено на главу республики. Был ликвидирован институт договоров Центра и региона, как рудимент демократического федерализма. Стимулировались только вертикальные связи: «центр-регион», проекты и реализуемые программы развития исходят из принципа экстерриториальности.

В РФ установлена суперпрезидентская форма правления с высокой степенью персонализации власти. Институт президента стал центром и высшим уровнем властной вертикали. В его подчинении находятся все силовые ресурсы государства и важнейшие министерства [19, с. 175]. Федерализм существенно затруднил и продолжает затруднять переход РФ к демократии, но облегчил переход к авторитаризму. Поэтому переход России к демократии будет заведомо более трудным, а может быть и невозможным [8, с. 8].

Ключевым элементом российской региональной политики является институт губернатора — главы региона. Накануне реформы Совета Федерации В.В. Путин получил право назначения временно исполняющего обязанности (врио) главы региона, а после его избрания на второй срок, с 2004 г. им стали назначаться и сами главы субъектов РФ. С 2012 г. было восстановлено прямое избрание губернаторов, но институт врио губернатора, право отставки губернатора, фактически позволяют нейтрализовать их выборность. Создан и регулярно используется ме-

ханизм вмешательства в избирательный процесс. В основе политики по отношению к главам регионов лежит принцип их ответственности и лояльности по отношению к Центру, хотя обязателен и управленческий профессионализм. Зачастую поддержка кандидата в губернатора Центром, является важнее региональной. У Президента существует система обратной связи с главами регионов, в частности, выведя их из Совета Федерации, он их ввел в Государственный совет, воссозданный в 1991 г. президентом СССР М.С. Горбачевым, и как бы восстановивший традицию Госсовета (законосовещательного органа 1810–1917 гг.) при императоре Российской империи. При Б.Н. Ельцине он не функционировал, но 1 сентября 2000 г. Путин его восстановил, а в соответствии с внесенными в Конституцию РФ поправками (2020), Госсовет стал конституционным органом, что формально повысило статус губернаторов до федерального.

Анализ политики руководства РФ по формированию института губернатора в стране свидетельствует, что все 30 лет постсоветского периода, она постоянно находилась в поле зрения президентов. Автор выделяет не менее десяти этапов ее становления, развития и последующих трансформаций. В обязанности большинства губернаторов сегодня входит обязанность обеспечить победу на выборах «Единой России». Это определяет мотивацию депутатов региональных парламентов, их ориентацию на исполнительную власть и нежелание портить отношения с ее представителями [20, с. 33].

Реконструкции подверглась и партийная система, в июле 2001 г. был принят закон «О политических партиях», в котором вводилось государственное финансирование парламентских партий, запрещалось создание этнических, конфессиональных и региональных партий — потенциальных источников сепаратизма [19, с. 180]. Впоследствии была повышена роль парламентских партий, получивших с 1 июля 2009 г., в период отмены прямых выборов глав регионов, право предлагать президенту кандидатуры на пост главы субъекта Федерации, произошла федерализация партий. В настоящее время она организована по трехуровневому принципу: основная партия (партия власти), парламентские партии и партии регионального представительства. Произошло формирование института партии власти, которая цементирует политическое пространство страны, обеспечивая вертикаль политической власти. Это не повторение советского прошлого, там КПСС была партией-государством, а Единая Россия является лишь инструментом правящего режима. Оппозиционным парламентским партиям на федеральном уровне отведена роль статистов. Вместе с тем, наличие многопартийной системы позволяет им побеждать на региональном уровне. При радикальном изменении политической ситуации, это станет возможным и на федеральном. Представляется, что долговременная логика развития современного российского политического процесса однозначно направ-

лена в этом направлении. Важно, что сегодня в стране нет политических партий, защищающих принципы ассиметричного федерализма. Важно, что российская партийная система гарантирует недопущение прихода к власти сепаратистов и радикалов.

Особенностью федераций является постоянное балансирование между «сильным центром» и «сильными регионами». Их равновесие и устойчивость — это всегда конкретно-исторический феномен. И, именно состояние политического процесса и социально-экономического положения, определяет возможности сдвига в ту или иную сторону. Говоря о тенденции усиления централизма или централизации Российского государства с точки зрения федерализма, необходимо учитывать ее современную особенность. Централизация осуществляется не столько с точки зрения дихотомии Центра и регионов, сколько с процесса централизма президентской функции. Об этом свидетельствуют его право вето на законодательные функции парламента и контроль над региональными администрациями [21, с. 26; 22, с. 69]. В современных условиях для Центра, прежде всего, важны социально-политическая стабильность региона и лояльность его населения политическому режиму.

В целях организации эффективного мониторинга социально-экономической ситуации в регионах была введена практика регулярной отчетности губернаторов перед руководством страны. Критерии такой оценки были подготовлены рабочей группой Госсовета в 2006 г., а в июне 2007 г. порядок оценки и набор критериев ввели президентским указом. Летом 2008 г. Минрегион разработал Концепцию совершенствования региональной политики, детализирующую виды ответственности глав субъектов [1, с. 26]. В декабре 2018 г. В. В. Путин утвердил новый перечень ее критериев, сократив число показателей с 24 до 15 [23]. Самый главный из критериев работы губернаторов — уровень поддержки населением федеральной власти [14].

Строительство вертикали власти велось за счет снижения роли региональных и районных органов представительной власти и возрастания — исполнительной. Контроль над городскими и районными думами представительной властью организован в результате постепенного перехода от модели выборов глав муниципалитетов к модели их назначения. Основная часть населения России живет в городах и поселках, что определяет роль органов местного самоуправления (МСУ), формально не входящих в систему органов государственной власти, но фактически являющихся властью на местах. Поэтому должность главы муниципального образования является важнейшей с точки зрения управления населением, и основной целью политической борьбы внутри региональных районов. В 1995–2003 гг. глава местного самоуправления избирался только в результате прямых выборов. В октябре 2003 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе-

дерации» [24], в соответствии с которым, мэр может избираться, как гражданами, так и депутатами представительного органа МСУ. Его функции разделили между двумя должностями — главой администрации и мэром. В связи с этим решением, муниципалитеты стали отказываться от прямых выборов своих глав. Это особенно характерно для региональных столиц. Сегодня лишь в девяти региональных центрах главы муниципалитетов избираются напрямую [25]. В результате этих трансформаций, мэр оказался в прямом подчинении региональной исполнительной власти. Руководитель города или района, избранный не населением, а его представителями, перестает быть политической фигурой, а превращается в наемного работника, назначенным специальным органом на основе компромисса районных и региональных элит с учетом мнения губернатора и правящей партии. Следовательно, противостояние между мэрами и главами регионов, заложенное в федеративном устройстве страны в начале 2000-х гг., завершилось превращением обоих в назначенцев.

Исходя из текста поправок в Конституцию РФ (2020), может произойти объединение государственных и муниципальных институтов в общую систему публичной власти, причем органы государственной власти смогут легализовать те функции, которыми они явочным порядком и так занимаются на территории субъектов федерации, т.е. участвовать в изменении границ муниципий и в формировании их управленческих институтов [26, с. 62].

Отдельной сюжетной линией в деятельности по улучшению управляемости страны и сближению уровней социально-экономического развития регионов является укрупнение субъектов РФ. В результате федерализации 1990-х гг. статус субъекта федерации получили бывшие автономные национальные округа и области, увеличив, тем самым, число дотационных регионов. Являясь продуктом советской национальной политики, они в большинстве своем не могут организовать социальное и экономическое обеспечение своего населения и развитие территории без помощи Центра, краев и областей, в состав которых они ранее входили. Для решения этой проблемы, в 2003–2008 гг. было произведено возвращение к советской структуре, в результате чего, число субъектов федерации сократилось с 89 до 83 [19, с. 178]. Этот процесс экономически и административно правильный, был прекращен из-за яростного сопротивления глав национальных республик, не получил повсеместного развития и сейчас оценивается исследователями неоднозначно. По мнению автора, сокращение количества субъектов федерации, организованных по этническому признаку, является фактором укрепления национальной безопасности России. Включение автономных этнических образований в составе русских регионов, как правило, обеспечивает для их жителей более высокий жизненный уровень и демократизацию общественных отношений, а заодно снижает уровень вероятного сепара-

ратизма. Как бы там ни было, существующая административно-территориальная форма регионализации России непродуктивна.

Одной из важнейших проблем, снижающих стабильность государства, является экономическое неравенство регионов и межрегиональная дифференциация показателей уровня жизни. Эта проблема традиционно актуальна для федераций, а для РФ она важна вдвойне. В настоящее время РФ занимает одно из первых мест в Евразии в рейтинге неравенства регионов внутри государства [27]. Региональное неравенство, как правило, обусловлено бедностью их жителей. В РФ региональные среднедушевые доходы различаются более чем в три раза, а размер валовых региональных продуктов — до 12 раз [28, с. 51]. По данным Минэкономразвития, уровень бедности в субъектах варьируется от 6 до 40 % от численности их населения [29]. Следствием этого является отток населения из бедных регионов. С учетом диспропорции площади и населения страны, протяженности государственной границы, соседства с недружественными государствами, обезлюдивание восточных и северных территорий, разрежение сельских поселений представляется крайне опасным.

Российская региональная политика определяется ресурсным профилем региона: сырьевые — формируют свои бюджеты за счет отчисления от налогов; перерабатывающие — развиваются за счет трудовых ресурсов; дотационные — не имеющие природных богатств, умелых кадров и существующие за счет серьезных управленческих усилий и помощи Центра. Эта региональная дифференциация — наследие исторического прошлого, которое не удалось изменить ни большевикам ни демократам. Опасность и ненормальность этого руководства и общенациональность страны понимали всегда. Уравнивание социально-экономического развития и уровня благосостояния проводилось большую часть советского периода, но, как и в большинстве стран мира, принципиальных успехов эта деятельность не принесла.

Надежды на быстрое изменение сложившегося положения в ближайшей перспективе нет. Учитывая хронический дефицит трудовых ресурсов в РФ, можно прогнозировать обезлюдивание отдаленных районов, и концентрацию оставшегося населения вокруг столиц и региональных центров. Сегодняшняя система взаимоотношений Центра и регионов не соответствует принципам демократического бюджетного федерализма. Из регионов посредством налоговых механизмов выводится большая часть доходов, обрекая большинство из них на дефицитные бюджеты, позволяющие лишь обслуживать имеющиеся региональное хозяйство и устранять последствия чрезвычайных обстоятельств. Налоговая политика правительства лишает подавляющее число регионов и территорий стимулов развития производства и роста налогооблагаемой базы. Через это, даже самодостаточные регионы превращаются в дотационеров Центра. Для реализации масштабных проектов требуется помощь Цен-

тра, что приводит к росту долгов регионов перед ним. По данным Минфина РФ, на 1 марта 2020 г. размер долга субъектов составил 359 574, 368. млн. руб., что свидетельствует о неэффективности бюджетной политики российского государства [30, с. 155].

В целях уравнивания социально-экономического состояния регионов правительство использует более 400 мер поддержки регионального развития, однако существенного изменения положения в депрессивных регионах не происходит [31, с. 9]. Политика предоставления трансфертов является закрытой и практически не поддается анализу. Ее размеры, формы и виды определяются только Центром и могут использоваться в качестве мер стимулирования, поддержки и одобрения курса, проводимого руководством региона. Например, трансферты преимущественно выделяются субъектам Центрального федерального округа, а финансирование территорий остальных районов страны осуществляется по остаточному принципу [30, с. 156].

С другой стороны политика трансфертного субсидирования регрессивных территорий привела к появлению феномена иждивенчества датируемых территорий. Руководство и бизнес таких регионов свыклись с этим положением и не предпринимают энергичных мер по изменению данного статуса, зная, что в трудной ситуации Центр обязательно поможет. Но население этих регионов это не устраивает, и оно уезжает (особенно молодежь) в развивающиеся субъекты РФ, где легче найти работу и выше уровень жизни.

Можно предположить, что практика финансирования социальной сферы депрессивных регионов продолжится еще достаточно долго, что является безусловной обязанностью государства. Вместе с тем, по каждой такой территории следует составить программы перспективности, и на их основе выбирать наиболее оптимальные варианты, не обязательно предусматривающие сохранение населения в этих районах.

Наряду с вышеперечисленными адресными мерами Правительство РФ пытается решать проблемы неравномерного развития посредством реализации комплексных широкомасштабных федеральных программ. Очередная — Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утверждена в феврале 2019 г. [32]. Однако ее декларируемая ориентированность на выравнивание межрегиональных различий противоречит другим трем стратегическим целям — развитию центров экономического роста, перспективных экономических специализаций и геостратегических территорий [33, с. 77]. Причиной этого является ограниченность финансовых возможностей государства. Но, зачастую и там, где эти проекты реализуются, возникают серьезные проблемы. В процессе их выполнения Правительство привлекает к долевному участию средства регионального бюджета и бизнеса. Регионы, как правило, не отказываются от таких проектов, хотя чаще всего не считают их самыми необходимыми для территории. Региональный бизнес участвует в

финансировании этих проектов преимущественно «из-под палки», так как не видит особых перспектив от их реализации для своего дела. При формировании планов развития страны мнения регионов учитываются слабо, впоследствии эти объекты, реализуемые регионами на кредиты, не особенно способствуют экономическому развитию региона, но потребляют большие средства на свое содержание. Наиболее наглядным примером является строительство гигантских спортивных сооружений для проведения олимпийских игр и чемпионатов мира, которые в большинстве субъектов впоследствии используются не в полной мере, из-за несоответствия их масштабов потребностям региональной жизни.

Действующая Стратегия развития регионов РФ ориентирована на реализацию принципа поляризованного (или «сфокусированного») развития взамен политике выравнивания уровня регионального развития. Это предполагает концентрацию финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах», «локомотивах» роста) и последующее распространение инновационной активности в другие регионы [34]. В остальных регионах продолжится использование традиционной трансфертной политики. При этом необходимо отдавать себе отчет в том, что «инновационная» региональная политика поляризованного (сфокусированного) развития, совсем не гарантирует принципиального улучшения социально-экономического положения опорных (в настоящее время депрессивных субъектов), и достижения ими уровня развития сегодняшних регионов-доноров. Люди покинут депрессивный регион раньше, чем в нем принципиально улучшится социально-экономическая ситуация. Одной из основных причин «вымывания» из депрессивных районов ценных и перспективных трудовых ресурсов является политика ЕГЭ, стимулирующая отток из периферийных субъектов наиболее успешных выпускников школ. За ними уезжают их родители и со временем вывозят и престарелых родственников. Соответственно, на этих территориях происходит суживание потребительского рынка для среднего и мелкого бизнеса, вынуждая и предпринимателей уезжать в более развитые регионы.

Субъективной причиной, ослабляющей субъекты федерации, является противоречие между полномочиями и финансовыми возможностями регионов. На федеральном уровне приняты сотни решений, загоняющих регионы в соответствующие расходы. Для большинства субъектов объем этих предписаний в 1,5 раза превышает объем их возможностей по финансированию соответствующих полномочий [35]. Печальной традицией нашей страны, снижающей и без того слабый оптимизм по реализации программ стратегического планирования, является реактивный и паллиативный характер вмешательства в социально-экономическую ситуацию в депрессивных регионах. Попытка изменить негативную тенденцию предпринимается чаще всего тогда, когда ничего уже сделать

нельзя, и средства тратятся впустую, или заведомо выделяется недостаточное количество для достижения долговременных позитивных результатов.

Задача регулирования неоднородности социально-экономического развития регионов посредством использования политики преодоления территориальных диспропорций является невыполнимой. Это обусловлено тем, что неоднородность как общее свойство любого экономического пространства может усиливаться при появлении новых точек роста; поэтому борьба за абсолютное выравнивание социально-экономического развития в принципе абсурдна. Эта проблема может быть решена только самими субъектами за счет использования собственного потенциала.

По признанию государственного и политического деятеля Д.Н. Козака, на федеральном уровне никогда не будет полного понимания, что делать в каждом конкретном регионе. Есть разные планы действий федеральных органов власти, связанные с инфраструктурой, с поддержкой, и их многообразие и зачастую нескоординированность создают для региона атмосферу неопределенности. Необходимо определить пространственные приоритеты страны, на их основе выработана стратегия, в соответствии с которой, для каждой территории определена ее экономическая специализация и ее место в межрегиональном разделении труда [34].

Принципы построения и деятельности федерации — результат распределительного конфликта, который неизбежно провоцирует желание пересмотра правил и технологий их реализации. Поэтому федеративные институты находятся под постоянным давлением требований пересмотра договоренностей. Как правило, их пересмотр происходит неформально, фактически посредством выборочного применения формальных положений и законов. Федеративное соглашение невозможно прописать исчерпывающим образом, оно, по своей сути, является «неполным контрактом». Принципиально, что отсутствует механизм гарантий их исполнения в виде внешней силы, способной принудить стороны выполнять договоренности.

Постсоветские реформы показали, что насильственное введение рыночных отношений приводит к установлению уродливых и неэффективных экономических коммуникаций. Для создания современного рынка необходимо обеспечить не только соответствующее законодательство и механизм выполнения законов, но и иметь готовность участников следовать определенным неформальным правилам и нормам. Десятилетиями в РФ действовала модель, в которой Центр формировал экономику спроса, акцент делался на зарплаты и социальные выплаты, которые замещали инвестиции. В итоге региональная политика, ориентированная на выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, не привела к развитию проблемных регионов. Но через это и в «благополучных» регионах стали развиваться негативные процессы.

Осмыслив предшествовавший опыт, Центр с 2018 г. изменил технологии взаимодействия с регионами по поводу их социально-экономического развития. В отличие от предшествующего периода, в руководстве страны изучают потребности субъектов РФ и на основе изысканий (или просто представлений об этих потребностях) направляют ресурсы из федерального бюджета на реализацию тех или иных в Центре утвержденных проектов. Авторы изменения идеологии региональной политики рассчитывают на то, что ее приоритетным направлением станет внедрение системы мер, мотивирующих органы государственной власти регионов, органов местного самоуправления на повышение экономического потенциала их территорий [34].

Вместе с тем ряд аналитиков сомневается в эффективности и этой модели. Региональная политика может осуществляться в рамках двух моделей: в виде политики, ориентированной на людей (обеспечение максимума возможностей мобильности), или политики, опирающейся на возможности территорий. Именно вторая модель представляется перспективной и адекватной современным условиям и потребностям развития региональной политики.

Сообразно ей (как при позднем СССР), зоны вмешательства Центра определяются не административными границами, а потребностями государственной политики. Они обосновываются не только правительством, как в случае традиционного подхода «сверху вниз», а консенсусными практиками, акторов, обусловленными влияниями, мотивами и формами институтов. Роль территории определяется совокупностью пространственных (локальных, региональных) контекстов, образуемых не только природными и институциональными активами, но и традициями, знаниями и навыками населения. Важно, что эти активы являются «немобильными», связанными с конкретным местом и теряющими ценность или смысл при их перемещении.

Предлагаемая парадигма региональной политики требует радикального пересмотра системы управления территориальным развитием. Вместо традиционного подхода управления «сверху вниз», она формирует переход к многоуровневому управлению, меняющему не только состав вовлеченных в этот процесс акторов, но и распределение ролей между ними. Система многоуровневого управления функционирует в координатах двух измерений: вертикальном (локальные, региональные и федеральные государственные институты и структуры) и горизонтальном (государственный, частный и некоммерческий сектора).

Новая региональная политика должна быть направлена на использование внутренних ресурсов территории в качестве источников и основы развития, а не только на внешние инвестиции. Она ориентирует акторов на выявление и использование возможностей для роста, на повышение региональной конкурентоспособности, а не на нейтрализацию последствий упадка.

Формирование модели российской государственной региональной политики далеко от завершения, она продолжает развиваться как на федеральном, так и региональном уровнях. За постсоветское 30-летие сделано немало, далеко не все решения были правильными, но в нашем мире, где достижение идеала невозможно, наличие положительных результатов — уже успех.

В 1990-е гг. Центр был слишком слаб, чтобы организовать регионы на коллективные действия для решения возникших проблем. Более того, регионы не доверяли центру и старались выжить самостоятельно. В процессе путинских реформ баланс власти сместился в другую сторону: слишком сильный центр подавил автономию регионов, и Россия из федерации превратилась в централизованное квазиавторитарное государство [8, с. 16].

В течение 20-ти путинских лет в России модель ассиметричной демократической договорной федерации была заменена на модель императивной ассиметричной федерации [36, с. 306; 37, с. 28]. В ее основе лежат интеграционные начала, но внутренняя и внешняя политика определяются Центром. Это формализует принципы федерализма и усиливает централизацию, препятствуя проведению главами субъектов РФ несогласованной с Центром политики. Целенаправленная деятельность Путина позволила ему не только создать оригинальную политическую систему, но и сформулировать организующий ее идеологический концепт. Вместе с тем, современная политическая система РФ персонифицирована под него и не может без катаклизмов быть передана другому президенту. Поэтому в оставшийся до избрания нового руководителя страны период, правящему классу и обществу необходимо создать передаточные (адаптационные) механизмы, обеспечивающие цивилизованный переход власти другому правящему режиму.

Список использованной литературы и источников

1. Туровский Р. Ф. Институт губернатора в России: современная эволюция и перспективы / Р. Ф. Туровский // Региональная Россия — 2008: политика, деловой климат и социальные процессы в сравнительной перспективе. — Нижний Новгород : Издательство ВВАГС, 2008. — С. 14-33.
2. Дахин А. В. Проблема региональной стратификации в современной России / А. В. Дахин, Н. П. Распопов // Полис. — 1998. — № 4. — С. 132-144.
3. Анимца Е. Г. Региональная политика: сущность, основные цели, проблемы / Е. Г. Анимца // Экономика региона. — 2005. — № 1. — С. 7-19.
4. Песцов С. К. В поисках новой парадигмы регионального развития: зарубежный опыт и российская действительность / С. К. Песцов // Регионалистика. — 2018. — Т. 5, № 5. — С. 93-109.

5. Лексин В. Н. Региональная политика в контексте угроз и рисков стабильного функционирования государства / В. Н. Лексин // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* — 2013. — № 5. — С. 89–98.
6. Антонюк В. С. Закономерности пространственного развития производительных сил Российской Федерации в современных условиях / В. С. Антонюк, Е. Л. Корниенко, Э. Р. Вансович // *Журнал экономической теории.* — 2020. — Т. 17, № 2. — С. 314–327.
7. Борис Ельцин: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» // Ельцин-центр. — 06.08.2015. — URL: <https://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> (дата обращения: 12.01.2021)
8. Бусыгина И. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма / И. Бусыгина, М. Филиппов // *Вестник Пермского университета. Политология.* — 2020. — Т. 14, № 3. — С. 6–19.
9. Россия регионов: трансформация политических режимов / общ. ред. В. Гельман, С. Рыженков, М. Бри. — Москва : Весь мир, 2000. — 376 с.
10. Сепаратизм в России и передача территорий иностранным государствам — забытый феномен «ельцинской эпохи» или все еще актуальная угроза? // *Народный политолог.* — 27.06.2020. — URL: <http://narpolit.com/istoriya-sovremennosti/separatizm-v-rossii-i-peredacha-territorij-inostrannym-gosudarstva-m-zabytyj-fenomen-el-tsinskoj-epokhi-ili-vse-eshche-aktual-naya-ugroza> (дата обращения: 14.01.2021)
11. Дмитров И. Два десятка президентов / И. Дмитров // *lenta.ru.* — 05.10.2020. — URL: <https://lenta.ru/articles/2020/10/05/sovereign/> (дата обращения: 08.01.2021)
12. Гельман В. Я. Трансформация региональных политических режимов в современной России: сравнительный анализ / В. Я. Гельман, С. И. Рыженков, И. В. Егоров // *Власть и общество в постсоветской России.* — Москва : Моск. обществ. научн. фонд, 1999. — С. 83–84.
13. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. — URL: <http://www.politika.su/reg/regass.html> (дата обращения: 17.01.2021)
14. Зачем современной России нужны губернаторы // *Восток Медиа.* — 14.05.2019. — URL: <https://vostokmedia.com/news/politics/14-05-2019/zachem-sovremennoy-rossii-nuzhny-gubernatory> (дата обращения: 19.01.2021)
15. Путин назвал правильной реформу в 2000 году, когда губернаторы перестали быть членами СФ // *TACC.* — 05.09.2020. — URL: <https://tass.ru/politika/9379917> (дата обращения: 12.12.2020)
16. Иванов В. Глава субъекта Российской Федерации. Историческое, юридическое и политическое исследование. История губернаторов / В. Иванов. — В 2 т. — Т. 1. В 2 кн. — Кн. 1. — Москва : Издание книг ком, 2020. — 600 с.
17. О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах : Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337. — URL: <http://base.garant.ru/187995/>.
18. Путин объяснил необходимость для РФ сильной президентской вертикали // *РЕН ТВ.* — 10.03.2020. — URL: <https://ren.tv/news/v-rossii/671076-putin-obiasnil-neobkhodimost-dlia-rf-silnoi-prezidentskoi-vertikali> (дата обращения: 20.01.2021)

19. Головенкин Е. Н. Политическая система современной России: опыт построения вертикали власти / Е. Н. Головенкин // Вестник Омского университета. Серия Исторические науки. — 2019. — № 2. — С. 174–184.
20. Голосов Г. В. Демократия в России: инструкция по сборке / Г. В. Голосов. — Санкт-Петербург : БХВ–Петербург, 2012. — 208 с.
21. Цветкова О. В. Федеративные отношения в современной России / О. В. Цветкова // Социально-гуманитарные знания. — 2019. — № 6. — С. 20–27.
22. Зуляр Ю. А. Политология. В 2 т. / Ю. А. Зуляр. — Т. 2. — Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. — 740 с.
23. Городецкая Н. Губернаторы получают новые оценки / Н. Городецкая // Коммерсантъ. — 2018. — 20 дек.
24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 6 окт. 2003 г. № 131–ФЗ // Президент России : офиц. сайт. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035>.
25. Горяченко Е. Е. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель–май 2016 г.): аналит. зап. / Е. Е. Горяченко, В. В. Малов. — URL: http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIII/Monitoring_2016.pdf (дата обращения: 14.01.2021)
26. Леонова О. В. Отрасли государственной политики в Российской Федерации: приоритеты модернизации в условиях принятия конституционных поправок 2020 г. / О. В. Леонова // Власть. — 2020. — Т. 28, № 5. — С. 58–65.
27. Россия опередила Китай, Индию и Бразилию в неравенстве регионов // РБК. — 26.09.2018. — URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/09/2018/5baa58cd9a7947f649eea8fa> (дата обращения: 15.01.2021)
28. Иларионова Т. С. Государственное управление, социальная политика и региональное развитие — три ключа к успеху / Т. С. Иларионова // Государственная служба. — 2019. — Т. 21, № 1. — С. 47–54.
29. Минэкономики определило регионы лидеры и аутсайдеры по росту экономики // РБК. — 04.10.2019. — URL: <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95b59e9a79477d5633cb4e> (дата обращения: 12.01.2021)
30. Елисеева Г. В. Проблемы федерализма в Российской Федерации / Г. В. Елисеева // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. — 2020. — № 2. — С. 153–157.
31. Котов А. В. Экспорто-ориентированная сырьевая модель российской экономики: в поисках новой модели пространственного развития / А. В. Котов // Национальная безопасность и стратегическое планирование. — 2019. — № 2. — С. 5–16.
32. Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207–р. // СПС «КонсультантПлюс»
33. Блануца В. И. Государственная политика пространственного развития Сибири: анализ стратегических целей / В. И. Блануца // Серия Политология. Религиоведение. — 2020. — Т. 32. — С. 72–80.

34. Региональная политика в контексте пространственного развития России // РОСКОНГРЕСС. — 15.02.2019. — URL: <https://roscongress.org/news/regional-policy-in-the-context-of-russias-spatial-development/> (дата обращения: 14.01.2021)

35. Новая региональная политика — преемственность или перемены // РОСКОНГРЕСС. — 15.02.2018. — URL: <https://roscongress.org/sessions/novaya-regionalnaya-politika-preemstvennost-ili-peremeny/discussion/> (дата обращения: 19.01.2021)

36. Зуляр Ю. А. Политология. В 2 т. / Ю. А. Зуляр. — Т. 1. — Иркутск : Изд-во ИГУ, 2008. — 592 с.

37. Родионова А. К. Основные модели российского федерализма / А. К. Родионова // Observer. — 2008. — № 11. — С. 25–31.

Информация об авторе

Зуляр Юрий Анатольевич — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии, истории и регионоведения, исторический факультет, Иркутский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1; e-mail: uzulyar@yandex.ru.

Author

Yu. A. Zulyar — doctor of historical Sciences, Professor, head of the Department of political science, history and regional studies, faculty of hHistory, Irkutsk state University, 664003, Irkutsk, UL. K. Marx, 1; e-mail: uzulyar@yandex.ru.