

распространяются и собираются анкеты, строятся графики, делаются подкрепленные количественно предсказания.

Однако все это легко отбрасывается при малейшей угрозе неудачи, и вступает в действие допускающая все «логики ситуации». При этом абсолютизируется роль политических технологий, господствует вера в их неограниченные возможности: все дело заключается в их правильном выборе и последовательном применении.

Библиографический список

1. Фуко М. Археология знания. Киев, 1996.
2. Ильин М.В. Политический дискурс // Политология: Лексикон. М., 2007.
3. Чернявская В.Я. Дискурс власти и власть дискурса: Проблемы речевого взаимодействия. М., 2006.
4. Путин В.В. Выступление на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» 24 октября 2014 г. URL: <http://news.Kremlin.ru/transcripts/46860>

V.M. Dolgov, G.N. Dolgova

Regional Policy: Theoretical Models and Contemporary Practice of Russia

The content of different patterns of cooperation between the center and the regions in a federative state is analyzed. The efficiency at the implementation of regional policy in the Russian Federation is assessed.

Key words and word-combinations: region, political space, regional policy, political accountability.

Анализируется содержание различных моделей взаимодействия между центром и регионами в федеративном государстве. Оценивается эффективность при осуществлении региональной политики в Российской Федерации.

Ключевые слова и словосочетания: регион, политическое пространство, региональная политика, политическая ответственность.

УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос)

В.М. Долгов, Г.Н. Долгова

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА РОССИИ

Региональная политика, как определенный уровень государственного управления, необходима для крупных, сложноструктурных стран. В условиях демократической политической системы или федеративного устройства государств она обязательна, поскольку представляет в демократических формах и механизмах интересы конкретных территорий и проживающего на них населения. При этом такая политика может иметь разную степень самостоятельности от политики центра, но не должна противостоять ее основным принципам и направлениям. Вообще любая сознательно

управляемая территория в идеале должна иметь политику своего развития и обустройства жизни людей. Регион в этом смысле безусловно нуждается в собственной политике.

Понятие региона многозначно. Наиболее распространены его трактовки на основе географического, исторического, экономического, этнорелигиозного, лингвистического и политического подходов. Не вдаваясь в конкретизацию каждого из этих подходов, выделим необходимый для нашего анализа подход на основе политических свойств и характеристик. Ключевым свойством при таком подходе является политическая субъектность региональной власти, гарантированная законодательно и ресурсно. Тем самым обеспечивается определенная политическая самостоятельность региона от центральной власти в формировании собственной системы властного управления, в разработке стратегии своего развития, в организации регионального политического процесса. Но в этом случае существуют два варианта определения понятия региона: международный и внутригосударственный.

Международный уровень понятия «регион» достаточно четко зафиксирован в Декларации Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе, содержащей следующее определение: «Регион является государственным территориальным образованием, соответствующим уровню, непосредственно предшествующему уровню государства, имеющим правительство, которое располагает соответствующими политическими полномочиями» [1, с. 332]. В данном определении, конечно, речь идет об административно-территориальных единицах (провинциях, землях, областях, округах) европейских государств. В общем подобное понимание региона близко тому, которое обозначено в политических документах нашей страны, хотя и с некоторыми особенностями. В российском варианте под регионом имеется в виду «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации» [2]. Как видим, российское толкование понятия «регион» в политическом контексте несколько шире, чем европейское, однако в общественной практике и в научных исследованиях 2000-х годов утвердилось представление о политическом регионе как о субъекте РФ. Действительно, по Конституции РФ, субъекты Российского государства обладают всеми свойствами политического региона, обозначенными в европейской Декларации.

Исследование региональной политики в настоящее время представляет собой важное направление российской политической науки. Оно сформировалось в середине 1990-х годов, после принятия Конституции РФ, которая наделила субъекты РФ многими политическими свойствами и полномочиями. В диссертационных и монографических работах того периода рассматривались проблемы преимущественно первичного уровня: основания и общее содержание региональной политики, политические характеристики субъектов РФ, их полномочия относительно центра, структура региональных политических институтов, особенности региональных выборов, элит, межпартийных отно-

шений, технологий политического управления. Острой проблемой выглядела заложенная Конституцией и усиленная практикой политическая преимущественность национальных республик перед краями и областями. Активно культивировался сравнительный анализ региональной субъектности в России и в странах Запада. В целом была обозначена перспективность научного исследования политического регионализма в условиях новой политической системы.

В 2000-е годы политическая регионалистика развернулась в России масштабно и многообразно. По разным регионам защищены более двадцати докторских и в несколько раз большее количество кандидатских диссертаций; проведены многочисленные конференции, изданы монографии, опубликовано значительное количество статей. В саратовских вузах проблематику политической регионалистики разрабатывали доктора наук С.И. Барзилов, А.А. Вилков, М.В. Данилов, Е.С. Дорофеева, А.А. Коробов, С.Ю. Наумов, А.Н. Николаев, В.А. Труханов, А.Г. Чернышов, Э.В. Чекмарев, С.М. Федюнина, О.Н. Фомин и другие. Исследовались все аспекты политической регионалистики: институциональные, нормативно-правовые, идеологические, этнокультурные, управленческо-технологические. Многие из них всесторонне рассматривались на круглом столе журнала «Полис» под рубрикой: «Региональные политические процессы: насколько “субъектны” субъекты РФ» [3]. Все это послужило основанием для выделения политической регионалистики в самостоятельную специальность 23.00.05 в номенклатуре научных специальностей ВАК РФ.

Общественно значимые факторы, обеспечивающие повышенный интерес ученых к политической регионалистике, известны: огромное пространство страны с разнообразием условий развития различных территорий; сложный состав населения, объединяющего множество народов с разными культурами, религиями, традициями; необычное, евразийское, геополитическое положение России; трансформационное состояние государства и общества. Таковы объективные обстоятельства существования России. К ним можно приспособиться, но их практически невозможно преодолеть. Именно эти условия диктуют необходимость для России особенного регионального управления, примерно так же, как необходимость федеративного государственного устройства.

Наряду с этими природными, историческими, социальными факторами имеется обстоятельство чисто политического свойства, которое диктует проводить региональную политику с особой мотивацией. Имеется в виду ответственность региональных властей и гражданского общества за развитие своей территории, за уровень жизни населения. Региональная политика в идеальном исполнении строится на региональных интересах и возможностях, разрабатывается региональными властными и общественными структурами, согласуется с федеральным центром и реализуется усилиями регионального правительства. На данных основаниях формируется региональное политическое пространство, которое, по мнению специалистов, «не является простым ретранслятором и реализатором политики центра», а «призвано

усиливать политическое влияние российской провинции в государственной политике, концентрировать ее внимание на жизни народа, на национальных интересах» [4, с. 16–17].

В таком случае именно региональная власть ответственна перед населением за эффективность проводимой политики. Как подчеркивается в монографии В.М. Долгова и А.Ф. Стрижовой, «ответственность является важнейшим качеством и базовым принципом деятельности политической элиты» [5, с. 141]. Но ответственны и структуры гражданского общества, представляющие население. Думаем, такой уровень ответственности за региональную политику существенно выше, значительнее, чем тот, который имеется в отношении между региональными и федеральными властями. Возникает логическая связь между самостоятельностью и ответственностью региональных властей. Самостоятельность обеспечивает ответственность, которая, в свою очередь, востребует самостоятельности. По сути, это диалектическая связь: без самостоятельности нет ответственности.

Сфера ответственности региональных властей распространяется и на проблемы государства в целом, ибо региональная политика является частью политики по развитию всей страны. Ее результаты прямо влияют на состояние дел во всем государстве, и закономерно, что региональная политика состоит из двух уровней: центра — в отношении регионов; субъектов РФ — в отношении собственного пространства. Во многом такое деление условно, но в реальной практике оно существует и проявляется прежде всего на стадии разработки региональной политики. Неизбежно согласование интересов и приоритетов со стороны обеих уровней власти. В условиях современного состояния экономики России и бюджетной несостоятельности большинства субъектов России у центра больше возможностей продавливать свою политическую стратегию и свои проекты — программы развития регионов. При этом усиливается зависимость региональной политики от интересов и планов центра. Именно такой подход просматривается в содержании программы Правительства РФ «Региональная политика и федеративные отношения», принятой в апреле 2014 г. на период 2015–2020 гг. [6]. Ограничивается, и существенно, самостоятельность региональной власти, и, как правило, ее функционирование характеризуется низкой ответственностью, вследствие чего регионы обрекаются на неэффективную политику.

Примеров неоднозначного влияния центра на развитие регионов предостаточно. Нет сомнений в том, что для Приморского края гораздо важнее капитальные вложения в развитие рыболовецкого флота и рыбоперерабатывающих производств, чем в строительство необыкновенного моста на острове Русский. Но, увы, деньги-то федеральные. Краснодарскому краю гораздо целесообразнее олимпийских сооружений было бы проведение реконструкции и коммунально-экологического обустройства всех городов и поселков Черноморского побережья. Но и тут средства федеральные! Примерно так же выглядит ситуация с непомерным разрастанием Москвы во многом за счет других регионов. На этих примерах видно, что интересы и усилия федеральной элиты не всегда соответствуют интересам населения и даже региональных элит.

Важны и другие сравнения. Бюджеты почти всех субъектов РФ дефицитны, и они в больших, почти невыполнимых кредитных обязательствах, а центр в это время проводит множество дорогостоящих международных мероприятий. Регионы из своих доходов переводят значительную часть средств в федеральный бюджет, действующие на их территориях бизнес-структуры основные прибыли выводят в центральные офисы, в зарубежные банки, в оффшоры, а регионы затем должны выбивать свои же деньги из федерального бюджета, подкупать инвесторов, уговаривать грантодателей. Ясно, что пока российская система центр-региональных отношений далеко не самая удачная (это, в частности, подтверждается содержанием монографии Р.Ф. Туровского [7]). А какие варианты таких взаимоотношений в принципе возможны?

Исторический опыт России и многих других стран позволяет назвать в качестве наиболее очевидных четыре модели центр-регионального взаимодействия при осуществлении региональной политики. Первая модель строится на полном господстве центра, диктующего регионам свой подход и конкретный план к их развитию, — это модель высокого уровня централизации государственной политики. Вторая модель в некотором смысле противоположна первой и определяется самостоятельностью региональных инициатив и проектов, которые центр лишь утверждает и координирует в незначительных пределах. Третья модель характеризуется наличием традиционных административных или правовых механизмов, позволяющих обеспечить повсеместное разделение полномочий и демократическое согласование позиций центра и регионов. Ее можно назвать компромиссной моделью. Четвертая модель основывается на четко разработанных законодательных нормах, идентичных для всех регионов, обеспечивающих правовое пространство взаимоотношений центра и регионов, предусматривающих их детализацию и возможности судебного разрешения споров. Данная модель в наибольшей степени опирается на правовые нормы и механизмы.

Пожалуй, в условиях современных демократических государств ни одна из этих моделей не может действовать абсолютно, без использования каких-то элементов других моделей. Примечательно, что если первые три модели допускают, а порой даже делают неизбежными особенности взаимоотношений центра с регионами и регионов с центром, то четвертая модель наличие подобных особенностей полностью исключает. Эффективность каждой из моделей во многом определяется логичностью ее вписанности в общую систему государственного управления. Так, в США успешно применяется четвертая модель, в ФРГ — третья, в КНР — первая. Наша страна в своей истории испытала первые три модели центр-региональных отношений, но в разные политические эпохи, в разных политических условиях, и потому оценить эффективность их использования практически невозможно. Важно оценить современную модель формирования и реализации региональной политики в России, тем более что такая оценка не может быть простой.

Прежде всего проанализируем законодательную базу Российской Федерации в сфере центр-региональных отношений. В Конституции страны этой сфере посвящена глава 3 «Федеративное устройство». Первые шесть статей этой главы дают общую характеристику федеративной структуры России и при этом наделяют национальные республики более высоким политическим статусом, чем другие субъекты государства. В ст. 71 указываются сферы ведения федеральной власти, а в ст. 72 — сферы совместного ведения федерального центра и субъектов РФ, и этим однозначно обнаруживается огромное преимущество полномочий центра над полномочиями субъектов. Статья 76 свидетельствует о полном превосходстве федерального законодательства над субъектным, а ст. 77 и 78 подчеркивают тот факт, что федеральные и субъектные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Более чем за двадцать лет существования Конституции РФ исполнительная власть является самой сильной ветвью государственной власти, она оказывает прямое воздействие на две другие ветви власти и решающим образом влияет на политику государства.

Положения Конституции РФ о разграничении полномочий между федеральным центром и субъектами РФ по управлению государством носят самый общий характер и лишь в некоторой степени конкретизируются несколькими базовыми законами РФ и Указом Президента РФ. Выделим наиболее характерные акты, реально регулирующие отношения между центром и субъектами Федерации в вопросах региональной политики. В них содержится немало законодательно обеспеченных положений и установок, касающихся статуса, структуры, функциональности, полномочий структур власти субъектов РФ. Однако содержание политико-правовых механизмов взаимодействия федеральных и региональных властей разработано явно недостаточно. С этим постоянно сталкивается управленческая практика, об этом пишут ученые — юристы, политологи, экономисты. Трудно сказать, почему существует такая ситуация. Может быть, российской элите еще не достаёт опыта демократической политики и она постоянно сбивается на администрирование? Может быть, сама эта элита не способна на демократизацию реальной государственной политики, в том числе в сфере центр-региональных отношений? Но может быть, объяснения кроются в каких-то объективных условиях, например в отсутствии традиции жесткой приверженности граждан, всего общества правовым нормам и взаимоотношениям или в сложности выработки единой системы правовых и политических механизмов для огромного российского разнообразия регионов? А возможно, вся ситуация объясняется просто незаинтересованностью центральной власти иметь четкие механизмы всех взаимодействий с субъектами РФ? Но в результате оформляется вывод о том, что четвертая модель центр-региональных отношений, основанная на детально разработанных правовых механизмах, для России пока не актуальна.

Отметим, что на протяжении веков Россия структурировалась как централизованное и административно управляемое государство. В разных условиях

центральная власть приобретала то более жесткий, то более мягкий характер, но она всегда занимала господствующее положение по отношению к регионам. Так было и после принятия Конституции РФ, провозгласившей демократическую политическую систему.

На протяжении 1990-х годов центральная власть была слабой, неэффективной и, возможно, поэтому поощряла или во всяком случае не запрещала проявления политического регионализма. Многие субъекты РФ через двусторонние договоры с центром добились существенного расширения пространства своих властных полномочий, а некоторые из них даже шантажировали центр своими открыто сепаратистскими действиями. Федеральная власть теряла возможности эффективно управлять государством, что было чревато распадом страны. Тем самым выявилась несостоятельность второй модели центр-региональных отношений, в рамках которой регионы являются инициативной и во многом самостоятельной стороной. В условиях 1990-х годов не развернулись ее федеративно-демократические преимущества, но с огромной опасностью расширялись и усиливались радикальные, сепаратистские настроения в регионах по отношению к центральной власти.

С началом президентства В.В. Путина и на протяжении 2000-х годов был организован и активно утверждался обратный политический процесс: ограничение, зауживание полномочий и властных ресурсов субъектов РФ при одновременном укреплении вертикали федеральных властей. Этот процесс охватил сферы законоотворчества, бюджета, административно-кадровых ресурсов. Все перераспределялось в пользу центра, но и в интересах укрепления Российского государства. После нескольких лет системной деятельности центр добился высокой степени централизации власти, концентрации ресурсов и политического проектирования. Некоторые сильные регионы стремились сохранять прежний объем управленческих возможностей, но достаточно быстро по всей стране утвердилась система вертикально построенной власти. Региональные элиты признали зависимость от федеральной элиты, но вместе с этим снимали с себя значительную долю ответственности за развитие своих регионов.

Однако модель централизованного формирования региональной политики также себя не оправдала. Несмотря на благоприятную для российской сырьевой экономики конъюнктуру мирового рынка, сохранявшуюся более десятка лет, экономическое развитие регионов носило лишь эпизодический и точечный характер. Экономика не развернулась, как того можно было ожидать при огромных доходах от рекордных продаж ресурсов страны. Главной причиной такой диспропорции является организованный федеральной элитой вывоз из России колоссальных финансовых средств, инвестирование экономик других стран. В результате бюджеты субъектов РФ мизерны, дефицитны. На протяжении последних лет лишь единичные регионы остаются недотационными, остальные находятся в полной зависимости от федерального бюджета и не способны исполнять многие из своих полномочий. Естественно, что такие регионы не имеют возможностей разрабатывать собственную региональную политику. Подобные итоги позволяют говорить

об очевидной неэффективности в современной России первой модели центр-региональных отношений.

К началу 2010-х годов было достигнуто некое равновесие в центр-региональных отношениях, малоэффективное, бесперспективное, но обеспечившее политическую стабильность на данном этапе. Большинство субъектов РФ явно не способны на исполнение самостоятельной региональной политики и впадает во все большую зависимость от решений и действий федеральной власти. Вместе с этим снижается уровень их политической ответственности, падает социальная активность населения, становятся сомнительными перспективы общественного прогресса для регионов и для всей страны. Что дальше? Вновь — бунт регионов и новая волна политической регионализации России?

Конечно, возможен вариант третьей, компромиссной модели, в рамках которой региональная политика строится на основе согласования интересов центра и регионов. Общий вид такой модели состоит в следующем. На основе общефедеральной концепции региональной политики разрабатывается и утверждается иницилируемый субъектом РФ проект развития для каждого отдельного региона. Он должен исходить из интересов и возможностей региона, но при этом соответствовать принципиальным позициям развития всего государства. Он опирается на ресурсы региона, но при этом поддерживается федеральными ресурсами. В процессе разработки и обсуждения проекта равноправными участниками должны быть представительные органы власти центра и регионов, структуры гражданского общества обоих уровней, а законодательная база призвана на всех стадиях этого процесса обеспечивать справедливое использование механизмов согласования всех интересов. В процессе реализации проекта основным субъектом ответственности является региональная власть.

Ясно, что сама по себе данная модель сложна и по содержанию и по практическому применению. Она осуществима лишь при полном господстве правовых и демократических механизмов политического процесса, при наличии с обеих сторон патриотически настроенной бюрократии и национально ориентированной общественности. Взаимоотношения между федеральным центром и субъектами РФ должны строиться на своеобразной системе сдержек и противовесов, при которой регионы обладают политико-правовыми рычагами влияния на решения центра, который, в свою очередь, имеет возможность контролировать действия регионов. На иных механизмах такая модель функционировать не может.

Принципиальный вопрос: реальна ли данная модель для России? Ведь до сих пор она не выходила на первый план. Думается, что современное положение нашей страны требует именно такого варианта внутриполитического развития, а возможности для него существуют. Факторы, не допускавшие практического выхода этой модели в России, понятны: неустойчивость политической системы и характера режима власти, неопределенность идейных позиций и стратегического курса государства, компрадорский настрой российской элиты и олигархические наклонности буржуазных кру-

гов, гигантская по масштабу коррумпированность государственного аппарата, недостаточная политико-правовая и экономическая обеспеченность интересов и самостоятельности субъектов РФ в осуществлении региональной политики.

Все последние годы централизация власти в государстве нарастает, причем без особых улучшений в системе управления страной, но при увеличивающемся разрыве в отношениях между управленческим слоем и остальным обществом, между столицей и провинцией. Якобы активно ведущаяся борьба с коррупцией лишь открывает для граждан некоторые из ранее закрытых сфер жизни этого управленческого слоя: массовое перемещение интересов, капиталов и семей в другие страны, самоназначение зарплат и даже пенсий (как будто они уже не граждане данного государства), в десятки раз превышающих обычные, выстраивание системы кадровой политики, в которой ничего не зависит от воли избирателей, но которая позволяет соединять административно-политическую и финансово-экономическую власть на всех уровнях государства. Красноречивым результатом всей этой политики и показателем огромного разрыва в финансовом и социально-коммунальном положении столицы и большинства регионов России является безграничное поглощение в ней огромных ресурсов, создаваемых всей страной.

Все эти факторы существуют и в настоящий момент, но их положение в обществе и восприимчивость властью существенно меняются. Резко осложнившееся геополитическое и экономическое положение России под напором Запада на принципиальные национальные интересы нашей страны консолидировало общество вокруг власти, которая с неизбежностью острее осознает свою ответственность перед народом и страной. Она вынуждена критически оценивать свою деятельность и стремиться к повышению ее эффективности. В такой обстановке компрадорство, олигархизм, коррупция начинают оцениваться в качестве преступных действий против народа и государства. Их ограничение и преодоление осознается как важнейшие шаги на пути к спасению и возрождению России. Отсюда же возможно формирование принципиально новой стратегии развития страны, стержнем которой оказывается не хаотичное вхождение в мировые экономические структуры и в отведенные для нас Западом сектора мирового рынка, а целенаправленное, спланированное внутреннее развитие территорий, отраслей, рыночных отношений, социальных групп, позитивных интересов, творческих инициатив, удовлетворения потребностей.

Только такая переориентация власти, элиты, бизнеса убедит народ в их приверженности национальным интересам, в искренности их политических действий и идейно-нравственных заявлений. При этом государство должно предъявить обществу свои идейно-политические позиции, примерно так, как оно делает это в отношении религии. На такой основе произойдет объединение интересов в обществе и большая осмысленность государственной политики. Впрочем, некоторые позиции уже достаточно обрисованы: патриотизм, национальные интересы, суверенность, социальная справедливость, сильное государство. Им следует придать системность, а их реализации — последова-

тельность и принципиальность. Тогда выдвигаемые властью цели и проекты политического содержания приобретут большинство народа в качестве убежденных сторонников.

Обозначенная политическая платформа как раз и способна стать основой для компромиссной региональной политики. Она непременно востребует от федеральных властей более глубокого проникновения в потребности регионов, истинной заинтересованности в их успешном развитии, поскольку только социально-экономический подъем регионов создает необходимую мощь государства и защищенное благополучие российской элиты. Подобная платформа общенациональной стратегии способна наиболее рационально соединять интересы региона, обеспечивающие потребности населения отдельных территорий, с потребностями, интересами и целями развития всего государства. Достижение подобного состояния внутренней политики государства уже будет означать эффективность региональной политики.

Библиографический список

1. Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М., 1999.
2. Основные положения региональной политики в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.
3. Региональные политические процессы: насколько «субъектны» субъекты РФ? // Политические исследования. 2013. № 5. С. 59–76.
4. Политическое пространство российского региона: формирование и развитие: на материалах Саратовской области / Д.Ф. Аяцков, В.М. Долгов, О.Н. Фомин [и др.]. Саратов, 2012.
5. Долгов В.М., Стрижова А.Ф. Ответственность политической элиты: теория и современная российская практика. М., 2014.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»: постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 307. URL: <http://base.garant.ru>
7. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006.