

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию РФ

Владивостокский государственный университет  
экономики и сервиса

---

**М.Ю. ШИНКОВСКИЙ**  
**Я.А. ФРОЛОВА**

# **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Практикум

по специальностям

03230165 «Регионоведение»

08050465 «Государственное и муниципальное управление»

03020165 «Политология»

Владивосток  
Издательство ВГУЭС  
2009

ББК 66.2  
Ш 62

Рецензенты: С.К. Песцов, д-р полит. наук,  
профессор;  
П.Я. Бакланов, д-р геогр. наук,  
академик РАН

**Шинковский М.Ю., Фролова Я.А.**  
Ш 62 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: практикум.** –  
Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2009. – 264 с.

Составлен в соответствии с требованиями государственного стандарта высшего профессионального образования Российской Федерации. Рассматривается комплекс вопросов, связанных с формированием основных направлений региональной политики Российской Федерации, в том числе: теоретические основы региональной политики; основные виды региональной политики и способы их осуществления; проблемы современного российского федерализма; особенности административно-территориального устройства России; формирование нормативно-правовой базы региональной политики; функционирование национальной, региональной и местной безопасности; специфика местного самоуправления. Последняя тема посвящена практическому рассмотрению осуществления региональной политики в России на примере российского Дальнего Востока. Представляет собой сборник текстов по основным темам предметного поля представленной дисциплины. Сочетает в себе хрестоматийное изложение материала, краткое содержание тем, список наиболее часто встречаемых понятий и терминов, справочную информацию об авторах, собственно текст статей с сокращениями, вопросы для самоконтроля, итоговые контрольные вопросы и задания, а также подробный список литературы и Интернет-ресурсы.

Предназначен студентам специальностей 03230165 «Регионоведение» и 08050465 «Государственное и муниципальное управление», 03020165 «Политология»

ББК 66.2

*Практикум выполнен в рамках Аналитической ведомственной целевой программы Рособразования «Развитие научного потенциала высшей школы» (проект № 2.1.3/4472).*

Печатается по решению РИСО ВГУЭС

© Издательство Владивостокский  
государственный университет  
экономики и сервиса, 2009

## ВВЕДЕНИЕ

---

---

«Основные направления региональной политики Российской Федерации» – одна из обязательных дисциплин, представляющая теоретико-методологическую основу, на которой базируется изучение такого многоуровневого объекта исследования как региональная политика. В качестве главной категории изучения региональной политики выступает регион, как субъект государственного управления.

В качестве ведущей дидактической цели дисциплины выступает формирование у студентов чёткой и ясной картины развития регионов, тенденциях регионального развития, а также особенностей управления на местах.

Основная задача практикума – сформировать у студентов комплексное систематизированное представление о специфике управления регионом двумя уровнями государственной власти – федеральным правительством (внешнее воздействие) и властями субъектов Федерации, а также дать возможность приобрести навыки теоретизирования и научного мышления в изучении обобщающих для данной дисциплины тематических разделов, предоставить возможность самостоятельно анализировать, сопоставлять и аргументировать основные понятия и положения, представленные в практикуме, опираясь при этом на научные работы, посвящённые соответствующим вопросам.

Практикум сочетает в себе хрестоматийное изложение материала, справочную информацию об авторах, вопросы для самоконтроля. Наряду с отрывками из научных работ, ставших «классической» теоретической основой дисциплины, в практикум включены тексты статей, содержащие наиболее спорные оценки явлений современных основ региональной политики, которые позволят студенту сформировать собственное мнение и принять участие в семинарской дискуссии.

Разделы практикума открываются небольшой вводной частью, дающей краткое содержание соответствующей темы, её основные понятия и наиболее распространённую терминологию, что позволяет обратиться и использовать практикум при возникших проблемах с освоением лекционного материала. Каждый приведённый отрывок сопровождается вопросами для самоконтроля. Завершают разделы практикума 70 итоговых контрольных вопросов и заданий по курсу, рассчитанных как на самостоятельную проверку знаний, так и на контрольную работу в аудитории. Индивидуальная работа с контрольными вопросами и зада-

ниями позволит также более эффективно подготовиться к зачёту, завершающему данный курс. В конце практикума приведён подробный список рекомендуемой литературы и Интернет-ресурсов.

Тематические разделы практикума соответствуют перечню практических занятий, вводные статьи с кратким содержанием тем соответствуют тематике лекционных занятий, приведённых в учебной программе по дисциплине «Основные направления региональной политики Российской Федерации» (для студентов специальностей 03230165 «Регионоведение», 08050465 «Государственное и муниципальное управление», 03020165 «Политология»), выпущенной издательством Владивостокского государственного университета экономики и сервиса в 2009 г.

# **Раздел I.**

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

---

---

### **Тема 1. Сущность и содержание региональной политики**

Региональная политика выступает не только в качестве научного направления и учебной дисциплины, но и является неотъемлемой частью государственной политики. Если в первом случае она есть совокупность подходов и методов, направленная на теоретическое и практическое изучение процессов на региональном уровне, специфических аспектов регионального управления, и, наконец, исследования взаимоотношений «центра» и «регионов», то, как разновидность государственной политики она сложилась как политико-территориальная организация территории страны в соответствии с принятой государственной стратегией развития. Региональная политика имеет два аспекта собственного проявления: экзогенный (взаимоотношение между государством и регионами) и эндогенный (политика, проводимая местными органами государственной власти самостоятельно).

В современной литературе выделяют **три основных подхода к пониманию региональной политики**: 1) **реляционистский** (многообразный мир социальных отношений и коммуникативных связей между людьми по поводу власти и управления территориальным социумом); 2) **структурно-функциональный** (подсистема регионального сообщества, выполняющая функции воспроизводства и производства, обязательных для данного сообщества норм жизнедеятельности); 3) **деятельностный** (деятельность органов государственной власти по управлению регионом).

**Объектом региональной политики** выступает собственно «регион», во всём многообразии своего проявления и функционирования. В качестве **субъектов региональной политики** выступают как конкретные представители государственной и региональной власти (т.е. физические лица), так и отдельные учреждения, организации и предприятия (т.е. юридические лица).

**Цель региональной политики** – сглаживание наиболее острых политических и социально-экономических диспропорций в развитии

регионов путём государственной поддержки и установление межрегиональных связей. Она достигается при помощи решения и выполнения целого ряда общих **задач**, а именно:

1. Создание и упрочение единого экономического пространства при помощи обеспечения политических, социально-экономических, правовых и организационных основ государственности;
2. Формирование условий для повышения региональной конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности;
3. Приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение для государства;
4. Максимальное использование природных особенностей регионов;
5. Экологизация регионального природопользования, комплексная экологическая защита регионов.

Основные направления региональной политики **западноевропейских государств** преимущественно ассоциируются с судьбой т.н. проблемных регионов: депрессивных старопромышленных; слабо развитых (например, аграрно-индустриальных и с экстремальными природными условиями); чрезмерной концентрацией населения и хозяйственной деятельности в пределах крупных агломераций. В результате чего, целью региональной политики является достижение сбалансированного развития регионов, т.е. сведение к минимуму тех неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешающих социально-экономическому развитию страны в целом или сближению в развитии её частей. **В развивающихся странах** региональная политика требует вовлечения в хозяйственный оборот новых территорий и ресурсов, интеграции различных пространств в единый национальный рынок, смягчение противоречий между городом и деревней, регулирование процесса урбанизации и т.п.

#### ***Основные подходы в региональной политике:***

##### *1) Адресный (селективный, индивидуальный) подход.*

Этот подход предполагает акцент на развитии (или подавлении) конкретных территорий. Он может быть прямым (прямая помощь, содействие, вмешательство) или косвенным (создание институционально-правовых условий для развития региона). В экономической региональной политике этому подходу соответствуют концепции адресной помощи, полюсов роста, специальных экономических зон, экспериментальных площадок для проведения реформ. Смысл подхода состоит в определении территорий, в отношении которых центр принимает адресные решения.

##### *2) Комплексный подход.*

Этот подход развивается на общенациональном уровне с учетом территориального эффекта принимаемых решений. Центр создает механизмы и структуры общенационального уровня и характера, учитывая

при этом региональные интересы и особенности регионализации (последствия, ведущие к её ослаблению или усилению). В экономической региональной политике примером может служить концепция перераспределения.

### 3) *Автономный подход.*

Данный подход предполагает наделение регионов определенной автономией, которая дает им возможности для самостоятельного развития в рамках предоставленных им полномочий. В отличие от адресного подхода, который также оперирует конкретными регионами, речь идет не о помощи или вмешательстве центра, а о противоположном действии – предоставлении автономии и невмешательстве.

**Содержание региональной политики** заключается в разработке и реализации мер по регулированию регионального развития, как политического, так и экономического, в соответствии с определёнными на общенациональном уровне политическими целями.

**В Российской Федерации (РФ)** основные положения и принципы региональной политики были заложены в середине 1990-х гг. и носили рекомендательный характер. В соответствии с Указом Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» она определялась как **«система целей и задач, а также деятельность органов государственной власти по управлению и реализации политического, социально-экономического развития субъектов Федерации, а также обеспечение их оптимального развития».**

В документе также было определено, что **целью региональной политики РФ** является относительное выравнивание регионов страны по социально-экономическим показателям, независимо от экономических возможностей регионов, а основными **принципами региональной политики РФ** являются:

- сохранение и укрепление целостности и единства общества и государства;
- децентрализация власти путём закрепления за субъектами РФ большего числа полномочий в сферах совместного ведения;
- определение системы полномочий и предметов совместного ведения органов государственной власти федерального центра и субъектов Федерации;
- равноправие всех субъектов Федерации во взаимоотношениях между собой и в отношениях с органами государственной власти федерального центра с учётом особенностей каждого региона в отдельности;
- установление механизмов законотворческой деятельности органов государственной власти федерального центра и субъектов РФ.

При этом **объектом региональной политики в РФ** является либо отдельный субъект РФ, либо территории нескольких субъектов. В соот-

ветствие с этим **предметом** исследования выступает система отношений по согласованию интересов государства и регионов в ходе решения региональных проблем. **Субъектами** региональной политики являются или могут быть практически любые властные структуры в центре, которые хоть как-то занимаются региональной проблематикой.

Для РФ характерен ряд собственных **задач при реализации региональной политики**, которые основаны на общих задачах, но адаптированы к российской действительности, а именно:

1. Обеспечение политических, социально-экономических и правовых основ федерализма;
2. Создание единого экономического пространства и выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
3. Обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, путём гарантирования социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
4. Оптимальное перераспределение ресурсов между регионами страны;
5. Предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий её загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
6. Приоритетное развитие регионов, имеющих особое важное стратегическое значение;
7. Максимальное использование природных особенностей региона;
8. Формирование единого правового пространства в регионах;
9. Становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

### **Основные понятия и термины**

**Государственный региональный интерес** – минимизация негативных проявлений территориальной дезинтеграции на уровне субъектов Федерации, поддержка местных образований, создание общероссийских условий для того, чтобы субъекты Федерации могли использовать свой внутренний потенциал (Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2000. – С. 54).

**Регионализация** – процесс перераспределения властных компетенций, передачи функций от национального на региональный уровень; появление и развитие новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов в процессе принятия решений на национальном и наднациональном уровнях (Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 12).



**Регионализм** – стратегия региональных элит, направленная на расширение ими своих прав (движение «снизу»), т.е. своеобразный процесс самоструктурирования общества, политическая и социально-экономическая мобилизация регионов (Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 10).

**Региональная политика** – деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и государственного характера (Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – С. 17). Следует четко различать государственную региональную политику, проводимую центральными (федеральными) органами государственной власти в отношении регионов и собственно региональную политику, проводимую субъектами Федерации в отношении территорий, которые находятся под их юрисдикцией.

**Региональная политика государства** (анг. regional policy) – система намерений и действий государства, направленная на оптимизацию размещения и управления политическими, социально-экономическими, экологическим и национальными процессами в региональном аспекте и отражающая как взаимоотношения между государством и регионами, так и регионов между собой (Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – С. 19.; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 14.; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2000. – С. 12).

Советский географ Алаев Э.Б. интерпретирует региональную политику государства как «...сферу деятельности по экономическому, социальному и политическому управлению развитию страны в пространственном, региональном аспекте... связанная с взаимоотношениями между государством и регионами, а также регионами между собой» (Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 189-190).

**Региональная стратегия** – система наиболее значимых целей и решений государства, позволяющих обеспечить баланс отношений «центр–регионы» на обозримую перспективу, стимулировать развитие на всех уровнях территориально-политической иерархии и снизить конфликтность как по вертикали (между центром и регионами), так и по горизонтали (между территориальными сегментами) (Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 83).

**Региональное развитие** – режим функционирования региональной системы, ориентированный на воспроизводство ресурсного и социально-экономического потенциала регионов (Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 14; Дергачёв В.А. Регионоведение. – М.: Юнити-Дана, 2004. – С. 7).

## **Туровский Р.Ф.**

*Туровский Ростислав Феликсович* – д-р полит. наук, ст. научный сотрудник Российского НИИ культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева, ст. научный сотрудник философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова (г. Москва); доцент кафедры публичной политики факультета прикладной политологии ГУ ВШЭ. Координатор и руководитель программы «Региональная экспертиза» Фонда развития информационной политики, вице-президент Российской Ассоциации политической науки. Содержание понятий по основам региональной политики Р.Ф. Туровский подробно рассматривает в учебном пособии «Политическая регионалистика» (М., 2006, 780 с.); монографии «Центр и регионы: проблемы политических отношений» (М., 2007, 399 с.); а также в серии публикаций журнала «Мировая экономика и международные отношения» № 12 за 2003 г., № 1, № 12 за 2004 г.

### **Основы и перспективы региональных политических исследований** (с сокращениями)

Региональные политические исследования стали одним из самых интересных направлений в современной российской науке. <...> Регионалистика включает в себя большой комплекс междисциплинарных исследований. С одной стороны, они являются проекцией политологии на региональный уровень, т.е. представляют собой особое направление политической науки, изучающее региональные аспекты политических институтов, процессов, партий, элит и пр. в рамках некоего государства. С другой, политическая регионалистика (иногда называемая региональной политологией) использует типично географические методы – сравнительно-географический и метод комплексных региональных исследований, при котором конкретная территория изучается как система, включающая в себя множество разнородных компонентов.

<...> Было бы ошибкой говорить о региональных политических исследованиях как о совершенно новой научной дисциплине, тем более характерной только для России – их появление логически связано с общими тенденциями развития политических и географических

наук. Существенное региональное разнообразие страны вместе с политическими различиями между территориями, усилившимися в постсоветский период, делают регионалистику весьма плодотворной и интересной сферой анализа. Но такое разнообразие отнюдь не является уникальной особенностью России: по большинству параметров межрегиональных контрастов – природных, этнических, конфессиональных, социально-экономических – Россия не выделяется среди других стран. Итак, можно ввести понятие *«территориально неоднородная (гетерогенная) страна»*, в которой региональные политические процессы более или менее автономны по отношению к общенациональным и оказывают влияние на ход событий на уровне государства в целом. Иными словами, это те страны, где регионы довольно сильны и самодостаточны, чтобы делать как свою собственную историю, так и историю своей страны. В эту группу входят:

1. Федеративные государства (из-за известной нечёткости определения и не вполне корректных самоидентификаций ряда стран их число в мире приблизительно 20-25), а также унитарные государства, развивающие институт региональной автономии (Италия, Испания).

2. «Большие» унитарные государства, в которых в силу их размеров и разнообразия развивается региональная политическая жизнь (Франция, Украина).

3. Полиэтнические государства (Индонезия) или моноэтнические страны с традиционным делением на региональные кланы, зоны племён и т.п. (Таджикистан).

4. Государства, имеющие в своём составе особые этнические ареалы, где развиты сепаратистские настроения (Великобритания).

Во всех вышеперечисленных группах стран явственно ощущается политическое давление регионов на центр; соответственно, региональный фактор становится одним из определяющих в политической жизни сообщества. <...>

## **Государственная региональная политика**

**Объект исследования регионалистики** – это отношения между центром и регионами. В рамках региональной политики регламентируются взаимосвязи между центром и регионами, определяются права и полномочия административных единиц; складывается своя практика влияния центра на регионы и регионов на центр.

Изучение сферы отношений между центром и регионами основывается на результатах анализа региональной структуры государства, которая отличается большей или меньшей сложностью. Например, для России характерна многоуровневая и многообразная географическая

структура, определяемая её административно-территориальным членением, территориальным разделением труда, особенностями национального состава населения, историко-культурными различиями, территориальной эволюцией государства, природными контрастами и др.

<...> Региональная политика вписывается в систему целей государства, стыкуясь тем самым с другими направлениями его общей политики. Например, втягивание во внешнеполитические конфликты может вынудить государство ужесточить своё отношение к территориям, где развиты сепаратистские настроения, усилить централизованный контроль. Выступая как повседневная практика воспроизводства государства она должна соответствовать определённой *региональной стратегии* – единым, концептуально проработанным положениям политики государства применительно к регионам.

<...> В настоящее время децентрализацию государства можно считать общей тенденцией, причём она становится не вынужденной, а вполне органичной региональной стратегией. За последние годы мы стали свидетелями осуществления нескольких региональных стратегий в РФ. Одна, связанная с именем *«раннего Ельцина»*, основывалась на принципах передачи суверенитета и экономических возможностей в регионы, позднее – создания договорной федерации в обмен на политическую лояльность земель. Другая стратегия ассоциировалась с *«молодыми реформаторами»* и предполагала финансово-экономическую централизацию в сочетании с использованием глав местного самоуправления и представителей Президента на местах в качестве противовесов губернаторам. Третья была предложена *премьер-министром Е. Примаковым* и предполагала восстановление властной вертикали и усиление централизованного контроля путём ограничения или отмены выборности губернаторов и укрупнения субъектов Федерации. Уже в первые месяцы после победы на президентских выборах В. Путина его целью стало усиление федерального воздействия на региональном уровне и соответственно – ограничение влияния местных лидеров на политический процесс. <...>

Т.о, ключевыми **задачами российской региональной стратегии** становятся:

1. Создание на местах системы сдержек и противовесов, включающей в себя исполнительные и законодательные органы государственной власти, представительства федеральных структур, органы местного самоуправления, институт полномочных представителей президента.

2. Выработка правового механизма федерального вмешательства вплоть до отстранения от должности глав региональных администраций и местного самоуправления и введения президентского правления.

3. Обеспечение конституционного принципа равенства субъектов Федерации и формирование единого правового и экономического пространства.

4. Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, введение механизма контроля за процессом принятия политических решений и законодательных актов на региональном уровне.

5. Создание эффективной модели экономической региональной политики, способствующей снижению межрегиональных диспаритетов и появлению экономических мотиваций государственного единства.

### **Политическая регионалистика на уровне территорий**

Регионалистика изучает политические явления и процессы на уровне отдельных территорий, используя при этом подходы, позволяющие с разных сторон рассматривать ситуацию на местах. Известен *динамический (политико-исторический) подход*. Объект его исследования – региональный политический процесс как совокупность последовательных политических изменений на региональном уровне. <...>

Для систематизации регионального политического процесса политологи-регионалисты выделяют этапы, характеризующиеся определённой системой отношений в рамках региона и в его отношениях с центром. Этот процесс может рассматриваться как для страны в целом, так и для отдельных территорий. Так, после начала демократизации Россия прошла несколько **этапов регионального развития**:

1. 1990-1991 гг. – усиление Советов как органов государственной власти в регионах в контексте ослабления локальных структур партийного контроля.

2. 1991-1993 гг. – конфликт между ветвями власти – законодательной (советской), сохранившей полномочия и амбиции, и исполнительной, представленной назначенными президентом главами администраций.

3. 1993-1995 гг. – формирование однополюсных политических режимов с доминированием губернаторов и подчинённых им прочих институтов.

4. 1996-1997 гг. – губернатор становится выборным лицом и обретает новую легитимность. Создаётся Совет Федерации, включающий по должности руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Отмечается высокая степень влияния региональных факторов на политическую ситуацию в стране.

5. С 1998 г. – федеральный центр всё активнее работает над ограничением власти губернаторов и созданием системы защиты собственных интересов. Для этого используются механизмы финансово-экономического воздействия на территории, федеральные структуры (прежде

всего институт представителей президента), судебная вертикаль, политические институты, ограничивающие властное пространство губернаторов (местное самоуправление). В Госдуме создается законодательная база, регламентирующая организацию регионального управления. Одновременно происходит усиление межрегиональных ассоциаций как региональных лобби.

6. С начала 2000 г. – президент В.В. Путин резко активизирует процесс укрепления позиций федерального центра на региональном уровне. Проводится реформирование института полномочных представителей Президента, вводится система федеральных округов, отменяются прямые губернаторские выборы и т.п. <...>

В региональных исследованиях применяется также *индивидуализирующий географический подход*. Он предполагает комплексное изучение отдельно взятой территории как политического сообщества. Регион понимается как уникальное сочетание политических характеристик. В данной связи может быть введено понятие «*политический регион*», которое и обозначает территорию, обладающую системным единством политических особенностей. Обычно система политических регионов совпадает с сеткой административно-территориального деления страны. *Комплексное географическое исследование политического региона предполагает анализ политической ситуации по целому ряду параметров:*

1) отношения региона с центром и его место на политической карте страны;

2) особенности регионального политического режима;

3) региональный политический процесс, история и специфика политического лидерства;

4) органы местного самоуправления и их отношения с органами региональной государственной власти;

5) структурные особенности региональной элиты;

6) своеобразии местного партийного строительства;

7) политико-географическая структура региона (центры и периферии политического влияния, межрайонные различия);

8) отличительные черты региональной политической культуры и её влияние на электоральный процесс. <...>

Проведение многих «фокусированных» региональных исследований требует также использования *компаративного подхода*. Во всех странах мира практикуется сравнительный анализ региональных политических культур на основе результатов выборов. Российская действительность позволяет исследовать межрегиональные институциональные и статусные различия в отношениях между центром и регионами. С этой точки зрения российский опыт уникален – налицо асимметрия государственного устройства, несмотря на конституционное равноправие

субъектов Федерации. Впрочем, его можно сравнить с опытом других стран, допускающих статусную асимметрию своих территорий – как федеративных (Индия), так и унитарных (Италия).

**Институциональный подход** предполагает исследование региональных политических институтов властных структур. Наибольший интерес здесь представляют: организация государственной власти; разделение полномочий между собственно региональными властями и представителями центрального управления на местах; организация местного самоуправления.

Как известно, в различных странах используются неодинаковые принципы формирования политических режимов. Есть государства, где на региональном уровне складывается **«президентская» форма правления**, т.е. существует институт выборного главы региона или исполнительной власти. Эту модель можно назвать «американской», поскольку она характерна для США и воспроизводится в ряде стран Латинской Америки. По тому же пути пошла и Россия: на региональном уровне введён институт выборного высшего должностного лица, сначала в республиках и городах федерального подчинения, а затем во всех субъектах Федерации, кроме Дагестана.

Часто встречается и **«парламентская» форма** организации регионального управления, когда жители территории избирают законодательный орган власти, который в свою очередь формирует правительство во главе с премьер-министром. Данную модель можно назвать «европейской», поскольку она присуща Германии, Австрии, Швейцарии. В России эта модель была отвергнута на этапе формирования «суперпрезидентской» республики, предполагавшей подчинённое положение законодательной власти. Такой вариант был возможен на первом этапе, когда ещё сохранялась советская система, включавшая Совет народных депутатов и исполком совета, фактически – региональное правительство. Однако после того, как появились губернаторы, попытки региональных legislatures вернуться к избранию губернатора законодательным собранием были надёжно заблокированы.

**Особый вопрос – разделение властей на региональном уровне.** В мировой практике накоплен огромный опыт, но Россия по-прежнему далека от норм современной демократии. Единая система органов государственной власти в регионах России начала формироваться только в конце 1999 г. после принятия федерального закона «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Закон определил общие параметры региональных властных структур и «амплитуду» межрегиональных различий, а также заложил основы для разделения властей в регионах. <...>

В заключение следует отметить, что политическая регионалистика – важнейший способ осмысления политических процессов в территориально неоднородных странах, их сравнительного анализа. Велика значимость такого рода исследований для России, равно как и изучения мирового опыта. Они позволяют не только провести разносторонний анализ региональной структуры государства, реалий его региональной политики и процессов на местах.

*Печатается по:* Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. – 2001. – № 1. – С. 138-156. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=3645590>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что автор понимает под «территориально неоднородной страной»?
2. Перечислите выделенные автором подходы изучения региональной политики.
3. Охарактеризуйте основные этапы регионального развития РФ.

### **Минакир П.А.**

*Минакир Павел Александрович* – д-р эконом. наук, академик РАН, директор Института экономических исследований ДВО РАН (г. Хабаровск).

### **Государственная региональная политика на современном этапе (с сокращениями)**

Государственная региональная политика является системой инструментов и механизмов, применение которых должно обеспечить достижение двуединой цели – **обеспечить эффективность использования общественных ресурсов в пространстве и гарантировать достижение внешнеэкономических целей общественного развития (социальных, военно-политических, геостратегических, экологических)**. Необходимость государственной региональной политики как арбитра в достижении пространственной эффективности обусловлена тем, что национальная экономика не является простым множеством региональных подсистем. Она функционирует в двух взаимодействующих подпространствах – отраслевом и региональном. <...>

Формирование пространственно-отраслевой структуры национальной экономики было обусловлено в СССР и в России самим характером регулирования общественного воспроизводства, объективной террито-



риальной локализацией экономики как следствием территориальной локализации ресурсов и размещения населения. Пространственный национальный экономический комплекс формировался как система взаимодействующих территориальных социально-экономических систем.

<...> Экономические регионы к 1980-м гг. превратились в объективные элементы народнохозяйственной воспроизводственной системы, в составные части национального экономического комплекса. Не случайно в 1970-х гг. развитие системы экономических регионов, обусловило формирование специфической характеристики советской экономики. За ней прочно закрепился термин **«единый народнохозяйственный комплекс»**. Воспроизводственная трактовка экономического региона подразумевала, что функционально регион, с одной стороны, выполняет совершенно определённые задачи в рамках общественного разделения труда. С другой стороны, развитие региона должно было учитывать необходимость пропорционального функционирования самого по себе регионального экономического комплекса. Т.о., региональная экономическая подсистема национальной экономики была ориентирована на выполнение двуединой функции: функции «частичного работника» в национальной экономической системе и функции поддержания внутренней пропорциональности или поддержания внутреннего гомеостаза.

<...>

Очевидно, что областью пересечения всех трёх групп целей являлось только производство и поставка на национальный рынок продуктов производственной специализации того или иного региона. Остальные цели являлись предметом постоянных согласований и, временами очень острой, конкуренции между регионами, отраслями и планирующим центром. <...> Совокупность сосредоточенных в регионе ресурсов, их структура задавали характер производственной специализации экономических районов, определяли его «экономическое лицо».

Равновесное состояние национальной экономики в структурном отношении определялось сочетанием оптимального размещения производства важнейших продуктов и формирования рациональных пропорций в рамках территориальных подсистем национальной экономики. С развитием территориальных экономических подсистем как элементов национальной экономической системы, естественно, возникло потенциальное стремление каждой из региональных систем развиваться в направлении создания максимально полного и замкнутого экономического и социального комплекса. Отрасли в этом отношении играли и играют роль каркаса, связывающего региональные подсистемы в единую систему. Можно сказать, что отрасли, сами вырастили для себя конку-

рента в лице территориальных систем воспроизводства. Наиболее сильными конкурентами ведомственным системам в борьбе за ограниченные ресурсы стали именно те территориальные системы, которые в наибольшей степени превратились в сложные конгломераты различных отраслевых производств. <...>

Для поддержания глобального равновесия и реализации критериев соответствующего распределения ресурсов использовалась целая **система плановых инструментов и социально-экономических институтов**: централизованное пространственное перераспределение инвестиций; нормирование масштабов выпуска в пространстве; централизованное формирование товарных рынков в пространстве; пространственная ценовая дискриминация; конструирование комплексных планов и программ; построение многоуровневой системы согласования интересов; формирование нулевого сальдо доходов и расходов по отдельным регионам.

В наиболее резкой форме стремление региональных экономических систем к самостоятельному определению пропорций развития ядра и среды проявилось в середине 1960-х гг. в форме идеи регионального хозрасчёта. Свёртывание реформ 1960-х гг., в частности отказ на том этапе от идеи хозрасчёта, обусловило и то, что идеи регионального хозрасчёта не получили развития. Однако само их появление показывает, что уже к середине 1960-х гг. советская экономика действительно представляла собой систему территориальных экономических образований, каждое из которых характеризовалось более или менее развитыми производственными пропорциями в социальной, экономической, инфраструктурной сферах.

Дальнейшее развитие экономики, в т.ч. и территориальных сочетаний производительных сил, только обострило объективные противоречия. Эти противоречия удавалось элиминировать только благодаря способности Центра посредством маневрирования ресурсами поддерживать некоторый приемлемый уровень соотношений в каждом регионе и, благодаря бесперебойно функционировавшему общесоюзному рынку, основанному на гарантированных государственных заказах, поддерживать уровень межрегиональных взаимодействий. Этот механизм и система инструментов были разрушены в 1990-е гг. Исчезла система централизованно гарантированного псевдоравновесия на межотраслевых рынках. Одновременно с этим был нарушен механизм автоматического поддержания финансового равновесия в регионах. <...>

Собственно говоря, ситуация начала меняться уже в конце 1980-х гг., когда стала очевидна неспособность Центра поддерживать аккумуля-

цию ресурсов и государственный гарантированный рынок. Фактический отказ Центра от своих обязательств по поддержанию соотношения в регионах, за чем последовал и отказ от государственных гарантий в области спроса на продукцию привёл к прогрессирующей «свёртке» региональных экономических подсистем. Каждая из них была вынуждена обеспечивать сохранность воспроизводственного цикла на своей территории самостоятельно. В результате, воспроизводственные процессы стали всё в большей степени замыкаться в рамках территориальных экономических подсистем. <...>

С начала 1990-х гг. необходимость и целесообразность рассмотрения национальной экономики не как монообъекта, а как «многорегионального организма, функционирующего на основе вертикальных (центр-регионы) и горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий», внезапно оказалась не аксиомой, а теоремой. Для такого негативного отношения к пространственной проблематике имелись основания, в том числе и сугубо научного свойства. <...>

В период экономической реформы (1992-1997 гг.) происходили формирования субнациональных таможенных режимов, локализация платёжной системы и даже денежного обращения. При этом каких-либо изменений в размещении производства, разделении труда не происходило кроме, неодинаковой реакции региональных экономических систем на мероприятия общенациональной экономической политики.

<...> В советский период экономика страны представляла собой систему взаимодействующих крупных экономических районов, которые лишь в отдельных случаях совпадали с союзными республиками. С точки зрения теории и практики управления это диктовалось необходимостью уменьшить разнообразие и размер собственно объекта управления – системы взаимодействующих регионов. Распределение инвестиционных ресурсов, масштабы экономики отдельных регионов, их возможности, характер кооперации между ними, происходило в рамках как раз укрупненной пространственной структуры, элементами которой являлись экономические районы. **В СССР выделялись следующие крупные экономические районы:** Дальневосточный, Восточно-Сибирский, Западно-Сибирский, Уральский, Поволжский, Центрально-Черноземный, Волго-Вятский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Центральный, Закавказский, Среднеазиатский, Прибалтийский, Донецко-Приднепровский, Юго-Западный, Южный (последние три в составе Украинской ССР), Казахский, Белорусский (последние два – в границах соответствующих союзных республик), а также Молдавская ССР.

Подобное разбиение экономического пространства имело важное политическое преимущество. Исключалось совпадение политических и

экономических институтов. Но до тех пор, пока регулирование экономического оборота осуществлялось из единого центра, а элементами пространства являлись аморфные политически и экономически крупные экономические районы, в рамках которых усреднялись экономические показатели административно-территориальных единиц. <...>

После подписания Федеративного договора (1992 г.) единственным объектом пространственной экономики и, соответственно, территориального регулирования, для которого только и может формироваться и реализовываться самостоятельная экономическая политика, стал **субъект Федерации**. <...>

В целом ситуация в последнее десятилетие XX в. характеризовалась тем, что экономические трансформации и деформации происходили в пространстве с разной скоростью вследствие пространственной трансформации кажущейся единой национальной экономической политики. Различия в интенсивности и скорости реформ в пространстве породило региональную дифференциацию экономических и социальных результатов реформ, неясность перспектив экономического развития. Это провоцировало появление множественности экономических политик в пространстве.

Пространственная трансформация экономической политики к концу 1990-х гг. стала выглядеть как угроза дальнейшему существованию единого экономического и политического пространства. Во-первых, трансформировать принципы организации управления и выработки политики. Эта трансформация должна была бы заключаться в чётком определении пределов полномочий каждого уровня управления и государственной власти с тем, чтобы каждый из них имел строго определённые объекты для управления. Во-вторых, усилить степень централизации власти и управления за счёт ограничения полномочий региональных органов власти и перевода возрастающей части ответственности, в федеральный центр.

В 2000 г. был избран второй вариант решения проблемы – трансформация принципов управления, по принципу реставрации уже опробованного варианта функционирования унитарного государства. Этот выбор означает попытку игнорировать логику и результаты экономических трансформаций в пространственном аспекте. Восточные районы, которые в 1990 г. обеспечивали 36,9% всего промышленного выпуска России, в 2000 г. обеспечивали уже 41,5%. Зато инвестиции перераспределились в обратном направлении: в 1990 г. в восточных районах инвестировалось 45 % всех инвестиций России, а в 2000 г. – 43,2%. <...>

Регионы столкнулись на практике с потерей части экономического потенциала с теоретическим понятием «провалов рынка». Поиски ло-

кального состояния равновесия в рамках отдельных региональных экономических систем неизбежно оборачиваются объективным сокращением исходного экономического потенциала, но кроме этого резко ухудшаются возможности поддержания экономической динамики. После 1991 г. возросло количество регионов, для которых внешние рынки стали почти единственным средством поддержания равновесного состояния в своих промышленных комплексах.

Попытки регионов компенсировать негативные тенденции в формировании локальных равновесных систем воспроизводства и улучшить локальные балансы доходов и расходов экономических ресурсов блокировались самой пространственной трансформацией. Она привела к неравномерному распределению в пространстве эффектов от внешнеэкономической деятельности: к 2000 г. почти 40% экспорта регистрировалось всего в двух субъектах Федерации – Москве и Тюменской области.

Единственным инструментом региональной политики в последнее десятилетие (особенно после 1998 г.) осталась бюджетная политика, которая формально сохранила функцию компенсирующего воздействия центрального бюджета на отдельные регионы. После кризиса 1998 г. стали отчетливо проявляться попытки восстановить отраслевые принципы функционирования национальной экономики. Инициатива принадлежала крупным производителям, которые, ориентируясь на ослабление спросовых ограничений на внутреннем рынке, стремились использовать эффект масштаба и расширить границы отраслевых рынков. Деформация единой экономической политики привела к формированию выделения регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров. Перераспределение ресурсов в пользу центральных регионов осуществляется весьма интенсивно. Центральный федеральный округ аккумулирует более 80 % активов банковской системы страны. С 1993 г. по 2000 г. доля кредитов, предоставленных банками Центрального и Северо-Западного районов, увеличилась с 20,7% до 90,2% общего объема кредитных ресурсов.

*Печатается по:* Минакир П.А. Государственная региональная политика на современном этапе // Общество и экономика. – 2003. – № 6. – С. 231-254.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=5180065>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Как автор определил понятие «государственная региональная политика»? Каковы её цели?
2. Перечислите экономические районы СССР.
3. Что использовалось для поддержания глобального равновесия и реализации критериев соответствующего распределения ресурсов?

## **Кузнецова О.В.**

*Кузнецова Ольга Владимировна* – д-р эконом. наук, директор Центра региональных исследований Академии народного хозяйства при Правительстве РФ (г. Москва).

### **Региональная политика в России в постсоветское время: история развития (с сокращениями)**

Региональная политика включает две составляющие: **текущую и инвестиционную поддержку регионов**. *Первая* направлена на обеспечение региональных бюджетов средствами, необходимыми для реализации региональными органами власти возложенных на них полномочий. Цель второй – сокращение различий между ними в уровне социально-экономического развития.

#### **Этапы развития текущей финансовой поддержки регионов**

Текущая финансовая поддержка регионов, или межбюджетные отношения, на протяжении постсоветских лет находилась в состоянии почти непрерывной трансформации, тем не менее, широкомасштабное реформирование в этой сфере до сих пор не завершилось. В развитии межбюджетных отношений выделяют **четыре этапа**:

1) 1991-1993/1994 гг. – этап первоначального формирования межбюджетных отношений с сохранением ряда особенностей советской бюджетной системы;

2) 1994-1998 гг. – начало этапа ознаменовалось проведением первой реформы межбюджетных отношений при высокой их консервативности в последующие годы;

3) 1998-2001 гг. – реформирование межбюджетных отношений на основе Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг., утверждённой постановлением Правительства РФ № 862 от 30 июля 1998 г.;

4) с 2001 г. и вплоть до настоящего времени – реформирование межбюджетных отношений на основе Программы развития бюджетного федерализма в РФ, утверждённой постановлением Правительства РФ № 584 от 15 августа 2001 г.

Положительная черта *первого этапа* развития межбюджетных отношений – децентрализация бюджетной системы и усиление бюджетной самостоятельности регионов. Уже к 1993 г. доля региональных бюджетов в расходах государственного бюджета выросла с 40% до 50%. Однако при всех позитивных сдвигах на практике система межбюджетных отношений в России в начале 1990-х гг. была очень близка к совет-

ской. Начало *второго этапа* развития межбюджетных отношений ознаменовалось первой крупной реформой в этой сфере. Во-первых, процесс оказания финансовой помощи региональным бюджетам из федерального был приближён к сложившимся в мировой практике принципам. Во-вторых, были расширены полномочия региональных и местных властей в налоговой сфере. В соответствии с указами президента конца 1993 г. региональные власти получили право самостоятельно определять ставку налога на прибыль в части, поступающей в региональные бюджеты; региональные и местные власти получили право вводить собственные – региональные и местные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. Последнее решение, правда, имело в основном негативные последствия и с начала 1997 г. было отменено. Несмотря на определённые позитивные изменения, достоинств у новой системы межбюджетных отношений было по-прежнему меньше, чем недостатков. Среди последних можно назвать сохранявшуюся высокую роль неформальных (индивидуальных) отношений между Центром и регионами, неопределённость в разграничении расходных полномочий между бюджетами разных уровней.

После реформ середины 1990-х гг. система межбюджетных отношений подвергалась изменениям. Ответом на это стало одобрение в 1998 г. правительством «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.», положившей начало *третьему этапу* их развития. Концепция стала первой в России официальной программой реформирования бюджетных отношений властей разных уровней. Отличительная черта третьего этапа развития межбюджетных отношений – формирование их законодательной основы. В этот период приняты и начали действовать Налоговый и Бюджетный кодексы. При всех позитивных сдвигах в системе межбюджетных отношений в результате реформы 1998-2001 гг. остался целый ряд нерешённых проблем, например, отсутствие подлинной самостоятельности региональных бюджетов. Был принят ряд решений, ограничивающих полномочия региональных и местных властей в налоговой сфере. Ответом на все эти проблемы стали разработка и утверждение новой программы реформ: в августе 2001 г. появилось постановление Правительства РФ «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», которое ознаменовало начало нового, *четвёртого этапа* развития межбюджетных отношений. Официальная цель программы – формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику. <...>

## Этапы развития инвестиционной поддержки регионов

Инвестиционная поддержка регионов в постсоветское время была и остаётся в «тени» текущей поддержки. Причина этого – отсутствие средств, которые могут быть направлены на экономическое развитие проблемных территорий. **В развитии инвестиционной поддержки регионов можно выделить три этапа:**

1) 1991-1995 гг. – стихийная инвестиционная поддержка территорий, основанная на принятии индивидуальных решений по отдельным регионам;

2) 1996-2000 гг. – относительная упорядоченность инвестиционной поддержки регионов при сохранении высокой роли индивидуальных решений;

3) 2001 г. и по настоящее время – первые попытки более или менее серьёзного реформирования инвестиционной поддержки регионов.

<...> Одна из наиболее ярких черт *первого этапа* развития инвестиционной поддержки регионов в России – активное создание свободных экономических зон (СЭЗ). Многие из них были созданы ещё в советское время, но новые появлялись в России вплоть до 1996 г. включительно. Важно отметить, что в 1992-1993 гг. в рамках СЭЗ производителям предоставлялся довольно широкий набор таможенных и налоговых льгот, однако в 1995-1996 гг. все они были отменены. Для *второго этапа* развития региональной политики в России, был характерен низкий интерес к инвестиционной поддержке регионов. Так, например, в готовившихся в 2000 г. Центром стратегических разработок «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» раздела по региональной политике вообще не оказалось. Вместе с тем второй этап отличается все же большей упорядоченностью взаимоотношений Центра и регионов в этой сфере. С 1996 г. начинает формироваться законодательная база инвестиционной поддержки регионов. Был принят ряд законов и нормативных актов, затрагивающих отдельные элементы инвестиционной поддержки территорий (ФЗ «О государственном прогнозировании в программах социально-экономического развития Российской Федерации» (№ 115-ФЗ от 20 июля 1995 г.), «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (№ 78-ФЗ от 19 июня 1996 г.)). *Третий этап* развития региональной политики отличается от предыдущих повышенным вниманием Центра к экономическому развитию территорий. Так, в 2001 г. правительство пересмотрело перечень федеральных целевых программ; разработан ряд документов, касающихся федеральной социально-экономической политики в отношении отдельных регионов (в том числе



Калининградской области, Сибири), работа в этом направлении продолжается.

Повышение интереса к региональной политике связано с решением к 2001 г. многих проблем текущей поддержки региональных бюджетов, необходимости учитывать региональные аспекты экономического роста. Общая с предыдущими этапами черта третьего этапа развития инвестиционной поддержки регионов – построение её на основе неформализованных правил и процедур и чрезвычайно высокая степень индивидуализации отношений Центра и регионов. Завершая рассмотрение этапов развития региональной политики, надо отметить, что она находится лишь в начальной стадии своего становления, и говорить о сложившейся системе федеральной инвестиционной поддержки регионов пока рано. <...>

*Печатается по:* Кузнецова О.В. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность. – 2005. – №2. – С. 67-77.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=7622101>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите этапы развития финансовой поддержки регионов.
2. Перечислите этапы развития инвестиционной поддержки регионов.
3. Назовите основные формы индивидуализации отношений «центр-регионы».

## **Тема 2. «Регион» – основная категория региональной политики**

В соответствии с Указом Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в РФ» **регион** определён как **«часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий...регион может совпадать с границами территории субъекта Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Федерации».**

Вследствие разнообразия трактовки понятия «регион» данная категория может быть формальным образованием, т.е. существовать де-юре и неформальным – существование которого определяется, например, учёными на основании специальных исследований территориальных структур по тем или иным признакам.

Различают *внутреннюю целостность региона*, т.е. единство проводимой политики на местах и *внешнюю целостность* – обособление ре-

гиона по отношению к другим регионам страны. *Паритетность* функций региона означает, что каждая функция имеет фундаментальное основание, не сводится к другим функциям и не выводится из них. Это исключает принятие какой-либо одной функции за определяющую, из которой выводятся остальные. Вместе с тем, *взаимобязанность* функций включает разнонаправленные причинные зависимости между ними, в т.ч. изменяющие своё направление с изменением фазы эволюции региона или состояния окружающей его среды.

### **Основные понятия и термины**

**Регион** (лат. regio – страна, область) – определённая территория страны или нескольких соседних стран с достаточно однородными природными условиями и характерной направленностью производительных сил, сложившейся социальной инфраструктурой и своеобразием социально-политических условий (Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – С. 14).

**По российскому законодательству** «регион» – часть территории России, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. При этом регион не обязательно должен совпадать с границами субъекта Федерации – в ряде случаев он может объединять территории нескольких субъектов РФ. Когда регион выступает как субъект права и объект управления, под ним понимается только субъект РФ со статусом определения (республика, область, край и пр.). **Регион** наиболее удобное и содержательное понятие, с помощью которого можно обозначать территорию, выделенную нами по определённым признакам и отделённую по этим признакам от другой территории (т.е. другого региона) (Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – С. 32; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 38).

**Регионообразующие признаки** – признаки, определяющие специфику отнесения той или иной территории к региону. Таковыми являются: однородные природно-климатические условия; наличие природных ресурсов и информации о них; развитие многоотраслевого хозяйства со сложными связями и отношениями; относительная экономическая и пространственная обособленность и завершённость воспроизводственного цикла; единство государственно-административной власти, опирающееся на исторические традиции территориального деления.

**Регионообразующие факторы** – факторы, определяющие специфику формирования и функционирования региона. К ним относят: историю хозяйственного освоения региона; государственное и админист-

ративно-территориальное устройство страны (место и статус региона в административно-территориальном делении); географические и климатические условия, природные ресурсы; размеры региона; его геополитическое положение; народонаселение, его динамика, расселения и урбанизация; этнический состав населения; экономическая база; трудовые ресурсы.

### **Каримова А.Б.**

*Каримова Алла Бекмухамедовна* – канд. полит. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета (г. Москва).

### **Регионы в современном мире**

*(с сокращениями)*

Региональные особенности, содержание специфических отношений при исследовании международных процессов позволяют выделять значимость феномена *регионального*. В «новом международном порядке» региональные образования, дополняя межгосударственные отношения, включают не только взаимодействия между структурами, но и неструктурированные общие признаки.

Регионализация и регион чем-то близки явлению интеграции. В то же время у этих конструкций свои пространственно-временные ограничения и связи с представлениями о функции, месте и роли границ в жизни общества. Как «фрагмент» глобального социума, регион способен интегрировать, распределять, участвовать в организации глобальных взаимозависимостей. Внимание к региону, возникло с появлением региональных центров влияния. Наиболее явственно регионализация характерна для Евразии, где только в последние десять лет возникло несколько региональных интеграции: Европейский Союз (ЕС), Содружество Независимых Государств (СНГ), Лига арабских стран. Общее у них то, что они включают в себя всё, что можно объяснить в терминах исследования – регион.

Хотя *регион*, *регионализм* и *регионализация* привлекают растущее внимание, ряд теоретических аспектов этой проблематики не ясен. Развитие современных государства и гражданского общества расширяет значение пространственного аспекта. В решении международных и внутренних проблем: этнические и конфессиональные конфликты, выявление социальных и региональных иерархий, установление политических границ, создание рынков, коммуникации, миграция, вопросы безопасности и пр., **регион** как территория выступает в роли **аттрактора**, т.е. **вид конечного состояния**.

В российской научной практике стремление совместить экономические теории и исследования элит с анализом территориально-административных границ не сопровождается выделением социальной конструкции *регион* в качестве объекта. Ряд определений региона, фиксируя исторические, географические, экономические, природные, этнокультурные и пр. признаки, не раскрывают его природы. В них нет упорядоченности, концентрации на осевом признаке, нет действия и нет целостности. Изучение признаков и системообразующих факторов показывает, что региональная интеграция обусловлена механизмами и процедурами, придающими ей эффективность и способность эволюционировать. Эмпирические исследования показали, что **феномен региона** шире и его можно рассматривать как *форму локализации и способы контроля узловых проблемы, характерной для социального пространства в зоне её влияния*. Многозначность региона, позволяет интерпретировать его как ландшафтное, экономическое, культурное, политическое, геополитическое и пр. пространства. <...>

### **Региональный контекст глобализации**

Большинство обратившихся к проблеме глобализации уверены, что её энергия направлена на подавление, ослабление национального государства, на его территориальную монополию. Опыт функционирования человечества привёл к установлению территориального суверенитета. К концу XX в. он стал универсальным в форме государства. Важность защиты внутреннего пространства от внешнего насилия всегда была высшей социальной ценностью. <...> В региональных и национальных пределах экономические приоритеты глобализации обнаружили зависимость от геополитики и выделившейся из неё политики регионализма. Представляется, что **глобализации присущи три нелинейно соприкасающихся уровня информационного потока**: *коммуникационно-технологическая революция*, сосредоточенная на универсализации многообразия рынков; *сетевая мировая политика*, в которой правительства являются объектами воздействия (международное право, режимы) и субъектов (национальные институты), предоставляя в одних случаях поле реальности транснациональным акторам (корпорации и пр.), в других – взаимодействуя с неформальными группами (неправительственные организации, диаспоры, клубы); *детерриторизация и ретерриторизация*, перераспределение функций разного уровня и типа, выдвижение геокультуры/геоэкономики в качестве ядра регионального пространства. Каждому уровню соответствует **институциональное ядро-центр**: 1) глобальные финансовые организации 2) политические учреждения, адекватные глобальному охвату 3) регионы, подсистемы которых

реализуют, дифференцируют, утверждают, корректируют общий порядок. <...>

Глобализация именно в региональном контексте позволяет отслеживать направление изменений, фиксирующих предельно широкий уровень. Одно из доказательств оправданности такого подхода в том, что практически все исследования глобализации подчёркивают неравномерность её, выделяют «ядра» и «периферии», которыми являются регионы. Подвижность границ региона делает его то инструментом преодоления суверенитета, то механизмом сглаживания неоднородности приграничных регионов, то способом властвования в культурно-историческом анклав. <...>

Самоидентификация, культурная и политическая принадлежность государства к региону, региона – к мировой политике приобретают самостоятельное, порой решающее значение для судьбы государства, его иерархии в мире. В этом смысле регионализация представляется процессом, более всего характерным в настоящее время для СНГ, ЕС и др. объединений. Элиты ЕС обсуждают ряд проектов трансформации Европы: Европейская республика, международная организация, наднациональная структура, мировая держава и Европолития.

История знает примеры, подтверждающие «бинарную» природу региональных процессов. Один из них описал А. Мэхэн: «Соперничество между отдельными провинциями и коммерческий дух превратили Нидерланды в маленькое европейское государство. Уже в 1660 г. оно представляло собой плохо связанную конфедерацию, управляемую коммерческой аристократией». К. Хаусхофер выделял такие территории, как Швейцария, Фергана, Сан-Марино, Бутан, Андорра и др. Дж. Най пришёл к выводу, что регионы располагаются там, где диктует политическая целесообразность. Следовательно, **регионализм это набор политических требований, направленных на инструментализацию территориально-географических особенностей в целях достижения экономических, военно-политических и культурных преимуществ.**

<...> Представления о региональности опираются на культурно-историческую и геоэкономическую специфику, поэтому каждый регион является местом конкретной политики. В мировой политике, регион предстает как инструмент перестройки пространственных образов. Её направление варьируется мирополитическими, культурными, социально-экономическими, в т.ч. сырьевыми составляющими. Политические процессы трансформируют пространства, провоцируя несовпадающие изменения внутреннего и международного характера, тем самым, раскрывая посреднические функции регионального. Как заметил **З. Бауман**: *«Глобализация не столько формирует единый мир, сколько его фрагментирует»*. <...>

Регионализация, играет роль интегратора, поддерживающего разграничительные линии. Определяя регионализацию как политическую дезинтеграцию, предшествующую ре-конструированию региона, т.е. под **регионализмом** понимают концептуально оформленную политику трансформации интегрирующихся субъектов.

### **Регион – центральный элемент глобальной трансформации**

Регион можно трактовать как сложную социально-политическую форму направленных изменений, которые отражают институциональные превращения этнорелигиозно, геополитически или геоэкономически интерпретируемого пространства. Следует признать точность европейского смысла слова «регион» в переводе на русский язык – «править». Эта важная деталь дополняет понимание региона: *управляемая, но не имеющая суверенитета территория*. Происхождение термина «регионализм» одни авторы связывают с течением в изобразительном искусстве США, или с учреждённой в 1920-х гг. школой региональной социологии Университета Северная Каролина (США). Социологи ссылаются на возникшее тогда же во Франции «движение за восстановление и сохранение преимуществ малой локальной единицы от посягательств крупной национальной государства», принявшего форму «политической философии регионализма». В **Европейской Хартии** регионализма 1988 г. оно определено «функционально»: гомогенное пространство, имеющее физико-географическую, культурную, языковую близость, а также общность хозяйственных структур и исторической судьбы. <...>

### **Пространство движений**

<...> Регион достраивает феномены глобализации в цепочку локального, национального, регионального и международного; предохраняет их от нейтрализации; фильтрует взаимодействия. Локальное и национальное существуют внутри региона. Поэтому создание региона развивается неровно, конфликтно, сопротивляется и/или способствует сотрудничеству по схемам прогресса (доглобальная парадигма) и иерархии (возникающий миропорядок). Размеры и форма региона зависят от функций, которые он должен выполнить, и политической мобилизации его населения. Регионы есть не везде, но их конструирование, как правило, упорядочивает организацию пространства с новым политическим и социальным содержанием.

*Печатается по:* Каримова А.Б. Регионы в современном мире // Социологические исследования. – 2006. – №5. – С. 32-41.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=9758272>.

## Вопросы для самоконтроля

1. Как автор трактует феномен «регион»?
2. Как определён регион в Европейской Хартии регионализма от 1988 г.?
3. Что, по мнению автора, может выступать в качестве институционального «ядра-центра» глобализации?

### **Лапин Н.И.**

*Лапин Николай Иванович* – д-р философ. наук, член-корреспондент РАН. Статья подготовлена при поддержке РГНФ (проект № 05-03-03075а).

### **Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования (с сокращениями)**

<...> Человек, регион, общество – вот базовое трёхмерное пространство, которое имеет социокультурную природу, сложно дифференцировано и может быть представлено лишь соответствующими средствами анализа и описания. Одно из таких средств – **социокультурный портрет региона**. <...>

### **Понятие региона, стратегия его изучения**

Можно выделить два смысла термина регион: *общетеоретический* и *конкретно-практический*. В общетеоретическом смысле регион – это исторически сложившееся территориальное сообщество людей в составе большого общества, мезоуровень структуры и динамики общества, макроячейка его социокультурного пространства. Регион возникает на основе этнокультурной идентичности населения, существует и изменяется в результате деятельности его жителей, которые сконцентрированы в городских и сельских поселениях, связаны экономическими интересами и социальной организацией (структурой, институтами). <...>

В конкретно-практическом смысле регион как субъект РФ представляет собой территориальную единицу политико-административной, экономической и социально-культурной структуры страны. Он ограничен рамками территории и характеризуется своеобразием природных условий, этнорелигиозным составом населения, его традициями, специализацией производства и обмена товаров и услуг, количеством и структурой рабочих мест, социальной инфраструктурой, уровнем, качеством жизни различных слоёв населения, организацией политико-административного управления.

**Регион – объект государственного управления** и, вместе с тем, его субъект: региональные органы власти осуществляют контроль за деятельностью подведомственных организаций, регулирование политико-административной, социальной и производственной инфраструктуры региона. Региональные и местные структуры региона представляют собой местное самоуправление. Население имеет возможность создавать политические партии и иные общественные объединения, структуры гражданского общества, участвовать в выборах в органы власти всех уровней. Т.о., в конкретно-практическом смысле регион представляет собою, скорее, формализованное сообщество его граждан.

Общетеоретическое понимание термина «регион» позволяет глубже проникнуть в содержание субъекта РФ как исторически сложившегося территориального сообщества людей: уяснить его социокультурные функции и функциональные структуры, процессы, базовые проблемы и тенденции изменения в контексте эволюции российского общества. Конкретно-практическая характеристика региона позволяет представить совокупность показателей (индикаторов, индексов), характеризующих состояние и динамику данного сообщества, качество жизни и социальное самочувствие различных его слоёв, сформулировать среднесрочные и краткосрочные цели улучшения этого качества и самочувствия, повышения привлекательности региона для населения и для инвестиций в развитие данного субъекта РФ.

Учитывая сложность региона как объекта изучения и описания, желательно создавать его социокультурный портрет на основе комбинированной, разведывательно-описательной стратегии. *Разведывательная составляющая* этой стратегии нацелена на выяснение вопросов, возникающих из понимания региона как исторически сложившегося территориального сообщества, в контексте эволюции всего общества. Здесь ключевое значение приобретают две группы процессов:

1) Изменение соотношения личности и общества: наблюдается ли движение от безусловного подчинения индивида государственным и муниципальным органам (непосредственно – их чиновникам) к осознанию индивидом своих возможностей влиять на их действия, в том числе через суд? Растёт ли поддержка современных ценностей по сравнению с традиционными?

2) Эволюция структуры социокультурных функций региона и эффективности их осуществления: в чём состоят эти функции? Посредством каких структур они осуществляются в регионе? Как они соотносятся между собой?

*Описательная составляющая* принятой стратегии нацелена на измерение совокупности этнодемографических и культурных параметров региона, его социальной структуры и динамики, его органов государст-



венного управления и местного самоуправления, на выявление конкретно-практических проблем региона. Эти параметры и проблемы заслуживают самого пристального внимания.

### Статус региона в обществе

После распада Российской империи, Конституция РСФСР (1918 г.) утвердила федерализм как основной принцип территориального устройства Советской России. Какое-то время территориальные сообщества пользовались значительными правами и свободами, оживилось местное самоуправление. После образования СССР (1924 г.) РСФСР сохранила *федеративное* устройство, которое подтверждалось для её территории конституциями СССР 1924, 1936, 1977 гг. В РСФСР имелись полномочные органы советской власти (Верховный Совет, Правительство и др.), но *отсутствовал главный* в условиях коммунистического режима – республиканский орган *Коммунистической партии*. В ЦК КПСС интересы РСФСР разрозненно представляли секретари крайкомов и обкомов, автономных национальных республик и округов РСФСР – руководители рангом ниже, нежели секретари республиканских ЦК. Области и края РСФСР рассматривались как административно-территориальные образования, управляемые сверху. Формально область и её районы имели элементы самоорганизации политической, хозяйственной, социальной, культурной жизни: областные и местные советы депутатов и др. Но фактически они следовали директивам вышестоящих органов, прежде всего партийных. Похожий статус внутри РСФСР имели национальные автономные республики и округа.

В современной России жизнедеятельность населения регионов во многом зависит как от самого населения – индивидов и домохозяйств, социальных групп и организаций, так и от органов государственного управления – федеральных и региональных. Подчеркнём, что государство принимает на себя социальные обязательства, фиксируемые в Конституции, совокупности других законов и нормативных актов. Федеральные органы формируют стратегию, ориентированную либо на унификацию, выравнивание параметров регионов, либо на стимулирование их собственной активности, направленной на саморазвитие регионов, или же на динамичное сочетание этих двух стратегий. Региональные органы формируют стратегию и тактику функционирования региона, согласуя её с федеральной.

С середины 1980-х гг. утверждение гласности открыло шлюзы для потоков местной инициативы. Конституция 1993 г. подтвердила принцип федеративного устройства; она предоставила бывшим республикам, краям, областям, автономным округам РСФСР *статус субъектов* РФ.

Всего в составе РФ было фиксировано 89 субъектов. «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны».

Вместе с тем, выделены **шесть видов субъектов**: национальные республики (21 субъект) имеют свои конституции и законодательство; края, области, города федерального значения (57 субъектов) имеют свои уставы и законодательство, но не определены как формы национальной государственности; 1 национальная автономная область и 10 национальных автономных округов, которые также имеют свои уставы и законодательство. Число субъектов РФ уменьшается за счёт вхождения некоторых автономных округов в состав соседних краёв и областей.

<...> *Административно-территориальная структура каждого субъекта РФ* определяется его конституцией или уставом. Например, в Свердловской области действуют следующие органы государственной власти: двухпалатное Законодательное собрание, состоящее из областной Думы и Палаты представителей; Губернатор и Правительство области; областной суд и Уставный суд; а также около 60 структур, представляющих органы федеральной власти: Уральский региональный центр по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральный арбитражный суд по Уральскому округу, Управление федерального казначейства, Управление федеральной службы налоговой полиции и др.

<...> Каждый субъект РФ состоит из *административных районов*, состав которых определяется законодательным органом данного субъекта. В последние годы в ряде областей возник переходный тип административно-территориального деления: наряду с ранее сложившимся делением на районы и города здесь используется новое деление на управленческие округа и муниципальные образования. Это связано с тем, что в Конституции РФ большое внимание уделено местному самоуправлению как первичному уровню территориальной самоорганизации населения. Положения Конституции открывают значительные возможности для гражданской активности населения, его инициативы на местном уровне. Важной формой самоорганизации населения региона служат объединения граждан – партии, движения. Например, в Волгоградской области в 2004 г. имелось более 3,5 тыс. таких объединений.

<...> *Экономический статус* региона во многом зависит от федеральных властей, от инициатив исполнительной власти, подкрепляемых законодательными актами. Не сформирована система конкурентного бюджетного федерализма. Напротив, федеральный центр практикует централизацию финансовых ресурсов и их последующее перераспределение в виде трансфертов в регионы. При адресной помощи это помога-

ет выживанию малообеспеченных слоёв населения, но и способствует усилению иждивенческих настроений, ослаблению стимулов развития регионов.

Ещё менее определены *социальный и культурный статусы региона*. На регионы возлагались всё новые социально-культурные функции; усиливался дисбаланс социокультурных функций и экономических возможностей регионов. Возникли и противоположные тенденции: стали возрастать средства, направляемые из федерального бюджета в наиболее отсталые регионы; с 2006 г. значительные средства направляются в регионы на реализацию национальных проектов. В целом статус регионов в российском обществе остается рыхлым и противоречивым. Происходящие изменения в той или иной мере удовлетворяют потребности федерального Центра и интересы местных элит, но не большинства населения регионов. <...>

**Региону**, как и обществу, **свойственны четыре основные функции**: жизнеобеспечивающая, духовно-интегрирующая, статусно-дифференцирующая, властно-регулирующая. Каждая функция осуществляется через соответствующую регионально-функциональную структуру, т.е. совокупность социальных институтов, организаций, общностей, природных и созданных человеком ресурсов. Функции, структуры и процессы территориального сообщества предстают в трёх конфигурациях: одна обращена к самому региону как целому, другая – к человеку, третья – к обществу.

*Функция жизнеобеспечения* включает использование ресурсов территории и человеческого потенциала её жителей для поддержания безопасности и целостности региона; удовлетворение жизненных потребностей индивида в пище, одежде, жилище, здоровье; в отношении к обществу она реализуется в виде налогов и др. отчислений для безопасности и целостности общества. Эта функция осуществляется через деловые организации региона, домохозяйства, правоохранительные службы и др.

*Функция интеграции* конкретизируется как поддержание порядка на территории региона, сеть коммуникаций (межличностных, транспортных, телефонных и т.п.) между поселениями, домохозяйствами (соседские отношения) и внутри профессиональных групп со сходными занятиями; в отношении к человеку она предстает как совокупность ценностей и норм, правил и образцов поведения, одобряемых большинством жителей данного региона. Коммуникативная структура имеет преимущественно символический характер и в целом может быть охарактеризована как культура региона; но сеть коммуникаций имеет и физические составляющие (транспорт, электронные каналы).

*Функция дифференциации* реализуется в социально-профессиональной и статусно-престижной структуре его жителей. Она конкретизиру-

ется в совокупности статусов и ролей, которые мотивируют активность людей. Основной структурой служит социальная стратификация населения региона.

*Властно-регулятивная функция* выступает как сочетание координации и контроля со стороны органов управления и самоуправления, благодаря чему поддерживается социальный порядок в регионе. Действия жителей региона подлежат положительным или негативным санкциям со стороны официальных органов управления, так и любого из жителей, придерживающегося традиций, обычаев, принятых в данном регионе или во всем обществе. Носителями данной функции служат структуры управления в масштабе региона, в деловых и общественных организациях, действующих в регионе, структуры муниципального и местного самоуправления. <...>

### **К созданию Социокультурного атласа России**

Центр изучения социокультурных изменений (ЦИСИ) Института философии РАН, при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, приступил к реализации исследовательской программы «*Социокультурная эволюция России и её регионов*» (первый её этап: 2005-2007 гг.). Летом 2005 г. на базе ЦИСИ состоялась конференция, в которой приняли участие специалисты из 19 субъектов РФ. Участники конференции обсудили и в целом одобрили инструментарий, с помощью которого можно создать разносторонний *Социокультурный портрет* каждого российского региона, сопоставить его с портретами других регионов и с общероссийскими данными. Инструментарий включает следующие разделы: (1) общая характеристика региона, его проблем, тенденций; (2) население региона, его этнокультурные, социальные особенности; (3) уровень жизни и социальное самочувствие населения; (4) культурный потенциал (капитал) населения и его использование; (5) мотивация трудовой деятельности и экономическая активность занятых; (6) социальная стратификация и мобильность; (7) государственное регулирование и местное самоуправление в сфере социальной и культурной жизни региона; (8) общие выводы.

<...> Подготовка таких портретов уже ведётся в 12 субъектах РФ. В перспективе желательно получить регионально дифференцированную картину всего социокультурного пространства страны, создать *Социокультурный атлас России*. Это позволит глубже анализировать социальные и культурные проблемы каждого региона, находить пути их решения. Результаты будут полезны административным, экономическим структурам регионов, средствам массовой информации, учреждениям высшего и среднего образования, широким кругам граждан России и за рубежом.

*Печатается по:* Лапин Н.И. Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования // Социологические исследования. – 2006. – № 8. – С. 25-34. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=10199214>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Как автор трактует термин «социокультурный портрет региона»?
2. Перечислите четыре основные функции свойственные регионам.
3. В чём заключается идея создания «Социокультурного атласа России»?

### **Шинковский М.Ю.**

*Шинковский Михаил Юрьевич* – д-р полит. наук, зав. кафедрой международных отношений и зарубежного регионоведения, профессор кафедры международных отношений и зарубежного регионоведения, директор Института международных отношений и социальных технологий Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток).

### **Российский регион как субъект глобализации экономики**

*(с сокращениями)*

Международные связи субъектов РФ образуют солидный компонент системы отношений России с другими странами. Наши регионы подписали более 1200 соглашений о сотрудничестве в различных сферах с партнёрами в 69 государствах. <...>

Существует точка зрения, согласно которой для успешной трансграничной деятельности регионов любой федерации важны три фактора – тип власти, степень централизации, уровень открытости. Под **типом власти** здесь понимается соотношение позиций различных акторов в политическом процессе в субъектах Федерации, что во многом определяет их дальнейшее развитие. Если региону присущ президентский строй властвования, то очень важные обстоятельства трансграничного экономического общения зависят от личностных и иных характеристик главы республики, края или области, от его умения стабилизировать политическую ситуацию, подобрать команду управленцев и советников, которые в состоянии путём выработки стратегических программ и ежедневной их реализации сделать территорию привлекательной для потенциальных инвесторов. И наоборот, популистские действия, неспособность, а иногда и откровенное нежелание лидера работать в соответ-

ствии с общепринятыми в мире стандартами в области предпринимательства могут только отпугнуть инвесторов.

Россия перестала быть жёстко центристски-организованной с конца 1980-х гг. Полное господство официальной Москвы, сменилось возможностями принятия решений на различных уровнях – наднациональном, национальном, межрегиональном (ассоциации, сотрудничества), региональном и муниципальном. Уровень открытости сильно влияет на отношения региона с внешним миром. В РФ выделяются три характерных **типа открытости – центральный, проэкспортный, приморский.**

*Центральный тип* свойствен субъектам Федерации, обладающим мощным экономическим и научно-техническим потенциалом. Обычно центр такого региона – город с миллионным (и больше) населением с его зоной рыночного и культурного тяготения, значительно превосходящей свой регион. Примерами могут служить Москва (она резко выделяется на общем фоне) и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, а также Нижегородская, Самарская и Свердловская области, Татарстан. Этим регионам присущи разнообразные и интенсивные внешнеэкономические связи, сильно диверсифицированные по географическим направлениям и предметному содержанию. На данные регионы приходится более 50% внешнеторгового оборота страны и около 70% прямых иностранных инвестиций.

Открытость *проэкспортного типа* обусловлена масштабным экспортным производством, делающим регион привлекательным для зарубежных инвесторов и кредиторов. Такие образования характеризуются крупными абсолютными объёмами экспорта и, благодаря этому, высокими относительными показателями внешнеторговой открытости; они обеспечивают большую часть валютных поступлений в страну. К этому типу открытости можно отнести Тюменскую область, Архангельскую область с Ненецким АО, Коми, Башкортостан, Хакасию, Белгородскую, Вологодскую, Иркутскую, Липецкую, Мурманскую, Новгородскую, Оренбургскую, Пермскую и Челябинскую области, а также Красноярский край с Таймырским (Долгано-Ненецким) АО. На эти территории приходится более 30% внешнеторгового оборота страны.

*Приморский (приграничный)* тип открытости широко известен. Зарубежные его образцы – «треугольники развития» в АТР, представляющие собой транснациональные экономические зоны. Такие образования, называют «естественными экономическими территориями», а также «субрегиональными экономическими зонами». Распад СССР резко изменил положение регионов России. Это выразилось, в частности, в увеличении числа приграничных её субъектов. Если до 1991 г. к ним относили около 10 республик, краёв и областей, то в настоящее время

45 из 89 (т.е. более половины) территорий являются приграничными, где проживают 47,4 млн. чел. (32,6% населения страны).

Приграничье по сравнению с центральными районами менее развито. Доходы населения здесь в 1,5-2 раза ниже. Особняком стоят территории, которые, следует определить как **регионы-«интроверты»**, т.к. их экономика обращена преимущественно на внутренний рынок. Они имеют ограниченные внешнеторговые связи и малопривлекательны для иностранных инвесторов. Это отдельные области и республики Центрального, Волго-Вятского, Поволжского ареалов, северокавказские республики, южно-сибирские области и республики, большинство автономных округов. Их отличают острый дефицит финансовых ресурсов и наиболее высокие предпринимательские риски. Остальные субъекты РФ (а их 13) представляют собой регионы с ограниченной открытостью (Владимирская, Воронежская, Волгоградская, Новосибирская, Омская, Саратовская, Смоленская, Томская, Тульская, Ярославская области, Ставропольский край, Удмуртия и Якутия). Особенностью международной практики российских регионов в 1990-е гг. стало то, что многие перспективные контакты как по официальной, административной линии, так и на негосударственном уровне не получили развития после многообещающего начала самых первых лет реформ. Во всяком случае, такие контакты не обрели качеств необратимости, системности. Тормозом оказалась неразвитость нормативно-правовой базы международной деятельности регионов. При этом возможны различные модели участия российских региональных акторов в глобальных процессах. <...>

Первая модель такого участия – **макрорегион**, т.е. зональное объединение по кооперации двух или более стран, способное охватить широкий ареал. Оно, возможно, прежде всего на Дальнем Востоке России. Здесь складываются условия для создания международной экономической зоны, базирующейся на громадных природных ресурсах России, её науке, на неограниченной рабочей силе Китая, на предпринимательстве и огромном капитале Японии, её высоких технологиях. В основе модели *микрорегион* лежат микроуровневые связи (бартер, экспорт-импорт рабочей силы, челночный бизнес). Её реализация зависит от местной деловитости и ослабления чрезмерного контроля центра.

**Нуклеарный регион** характеризуется небольшим количеством местных точек роста (что-то вроде СЭЗ), проводящих инициативу сверху (СЭЗ «Янтарь», экспортно-производственная база «Ляодун» в Китае, есть данные развиваться по этой схеме у Владивостока, Хабаровска, Иркутска).

Сценарий **«силовой регион»** исходит из возможного участия больших и средних предприятий ВПК, расположенных в различных регио-

нах страны, во внешнеэкономической деятельности – посредством как прямой продажи вооружений, так и благодаря производству мирной продукции на основе высоких военных технологий. Следующий сценарий далеко не оптимистичен, однако опасность его «постановки» очень высока, т.к. отдельные его акты уже разыгрываются сегодня – это т.н. **криминальный регион**. Есть много вариантов трансграничного криминального взаимодействия, охватывающего самые разные области – от неконтролируемого вывоза природных ресурсов, контрабанды наркотиков до банального, но повального воровства, совершаемого российскими «туристами» в прилегающих странах. <...>

В соответствии с моделью **«закрытый регион»** страны работают вместе, защищая «свой» кусочек мира в жёсткой межрегиональной конкуренции. Мир входит в XXI в. с сильными региональными ассоциациями. Россия должна быть готова создать условия для своих регионов ради сопротивления такому внешнему воздействию, при котором игнорируются принципы равноправного партнёрства и суверенитета.

Развитие сотрудничества субъектов РФ с мировым сообществом в условиях глобализации может происходить также по образцам «экологического региона» и «традиционного региона», главное содержание которых составляют, соответственно, экологические проекты и традиционные программы развития. <...>

*Печатается по:* Шинковский М.Ю. Российский регион как субъект глобализации экономики // Полис. – 2000. – №4. – С. 166-169. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=3645534>; см. также: Шинковский М. Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации: монография. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2000. – 334 с.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что автор понимает под термином «тип власти»?
2. Перечислите, выделенные автором, модели участия российских регионов в глобализационных процессах.
3. Приведите примеры «силовых регионов».

### **Замятина Н.Ю.**

*Замятина Надежда Юрьевна* – канд. геогр. наук, ст. преподаватель географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва). Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 03-03-00064а).



## **Города, районы и страны в политическом рельефе российских регионов (по материалам официальных сайтов субъектов РФ) (с сокращениями)**

Каждой культуре присущи собственные представления о пространстве. Более того, в каждой культуре имеется несколько «страт» пространственных представлений, адекватных той или иной ситуации, со специфическим набором пространственных образов и особыми видами соотношений между ними. Например, образ Москвы может быть связан с образами власти, неравенства, родины, экономической эксплуатации, богатства и бедности, определённой политической традиции или группировки; Москва может соотноситься с провинцией, Петербургом, Римом, Вашингтоном и т.д. <...>

В работе представлены результаты исследования когнитивно-географических контекстов образов субъектов РФ по материалам их официальных сайтов.

### **Образы мощи: рельефный контекст**

Самый распространенный контекст предполагает соотнесение регионов РФ с другими географическими объектами путём указания на географическое и транспортно-географическое положение конкретного региона, а также на его торговые связи (продукция поставляется в различные регионы Сибири и Дальнего Востока). Внешние по отношению к региону города чаще всего соотносятся с региональным центром, как бы замещающим собой собственно регион. Рассмотрим на примерах.

*Республика Карелия* имеет благоприятное экономико-географическое положение (близость к центральным индустриально-высокоразвитым районам России и Западной Европы, наличие развитой воднотранспортной системы), а также значительные запасы природных ресурсов (<http://www.gov.karelia.ru:80/index1.html>). Близость к экономически развитым районам европейской части, обеспеченность разнообразными природными ресурсами, высокий промышленный потенциал, политическая стабильность – главные черты, определяющие инвестиционную привлекательность региона. <...> По количеству хозяйствующих субъектов *Новосибирская область* является крупнейшей на территории Сибири и Дальнего Востока и пятой в России (<http://www.adm.nso.ru/>).

Кораблестроители *Кировской области* имеют многолетний опыт создания судов малотоннажного флота. Сосновские верфи были созданы в 1924 г., судостроители Сосновского завода аккумулировали опыт специалистов из Астрахани и Ленинградского судостроительного заво-

да «Быстрый», а затем и накопили свой уникальный опыт конвейерной постройки судов (<http://gov-vyatka.ru/>). <...> В современных границах территория *Омской области* занимает площадь 139,7 тыс. км<sup>2</sup>. По величине она превосходит такие государства Западной Европы, как Австрия, Болгария, Венгрия. Такие страны, как Бельгия, Нидерланды, Швейцария и Албания, могли бы разместиться в пределах области все вместе взятые (<http://region.omskelecom.ru/>). *Приморский край* относится к числу средних по величине областей нашей страны, но тем не менее по площади он значительно больше таких государств, как Греция (131,9 тыс. км<sup>2</sup>), или Болгария (111 тыс. км<sup>2</sup>), или Исландия (103 тыс. км<sup>2</sup>); а площадь Бельгии, Голландии, Дании и Швейцарии, вместе взятых, меньше площади нашего края (<http://www.primorsky.ru/>).

### **Образы России в образах регионов**

Важную роль в формировании образов субъектов РФ играет образ России, задающий им территориальный контекст: регион характеризуется как крупнейший (старейший, первый, самый молодой, уникальный, единственный) именно в России. <...> Наиболее интересными нам представляются качественные соотношения субъектов РФ с образом России, при которых соответствующие субъекты преподносятся как некая функциональная часть страны. По тому же принципу формировались образы-клише советских времён – всесоюзная житница, всесоюзная здравница.

**Фортпост, ворота.** Волгоградская область имеет выгодное географическое положение, являясь главными воротами на юг России с выходом на Иран, Ирак, Турцию через Кавказ и Индию через Республику Казахстан (<http://www.volganet.ru/>). Территориальная близость к деловым центрам Европы, многолетний опыт развития как одного из промышленных центров российского Северо-Запада обеспечили материальную основу для превращения Калининградской области в фортпост интеграции России в европейскую экономику (<http://www.gov.kaliningrad.ru/>). С образованием независимых государств Среднего региона возросло геополитическое значение области как экономического и культурного форпоста России и Сибири в межгосударственных отношениях (<http://region.omskele-com.ru/>).

**База.** Прибайкалье остаётся базой экономического продвижения России на Дальний Восток. Любая российская территория к северу или востоку от Иркутской области уступает ей в индустриальном развитии. Кроме того, ряд городских центров, и прежде всего Иркутск, имеют культурные традиции и мощный научно-образовательный потенциал (<http://www.admirk.ru/>).

**Витрина.** Калининградская область становится «русской витриной» в Европе (<http://www.admobl.kaluga.ru/>).

**Житница.** Сегодня Алтай – не только житница России, знамениты не только его твёрдая пшеница и миллионотонные намолоты, Алтай известен военной и химической промышленностью, машиностроением (<http://www.altaire-gion.ru/>).

**Энергетическое сердце.** Располагая значительными ресурсами углеводородного сырья, Тюменская область по праву является «энергетическим сердцем России» (<http://www.adm.tyumen.ru/>).

**Кузнец и добытчик.** Челябинская область остается опорным краем державы, её добытчиком и кузнецом (<http://www.ural-chel.ru/>). <...>

Из приведённых примеров видно, что качественные соотношения с Россией могут различаться по степени символичности. Практически лишён символической нагрузки образ региона-монополиста в контексте зарубежного мира (в этом случае регион действительно тождественен стране в целом). Метафорические тождества указывают на наличие особого символического контекста, имеющего целый ряд специфических пространственных характеристик (в частности, широко используются неофициальные названия региона: Прикамье, Брянщина, Тамбовщина).

### «Прототипы» территорий

Помимо собственно России, в качественных характеристиках субъектов РФ упоминаются и иные географические объекты, чаще всего – города. Нередки указания на положение региона или его центра, на общность исторической судьбы и т.д. *Республика Алтай* расположена на юге Западной Сибири – в самом центре евразийского континента, на тех же географических широтах, что и центральные области Казахстана с городами Семипалатинск и Астана, северная часть Украины с городами Харьков, Киев и Львов, южная оконечность Великобритании и южные районы Канады (<http://www.mtu-net.ru/gornyaltaiy/>). Край производил большую часть хлопчатобумажной продукции России, его сравнивали с Англией, в то время славившейся своим текстилем. Иваново – с Манчестером. Шую – с Ливерпулем.

Устойчивые соотношения формируют специфические связки соотносящихся между собой территориальных образов, т.н. **когнитивно-пространственные структуры (КПС)**, играющие важную роль в обеспечении целостной пространственной картины мира той или иной культуры. В рамках КПС выделяются самобытные образы городов, районов и местностей, выступающие эталонами («прототипами») при характеристике остальных объектов. На наш взгляд, разветвлённость сети КПС может служить критерием пространственной культуры общества; её

богатство определяется количеством ярких территориальных «прототипов». В изученном материале большинство «прототипов» имеют «зарубежное» происхождение. Отличаясь исключительно выгодным географическим и экономико-транспортным положением, Владимирский край в истории Российского государства сыграл такую же роль, как графство Парижское в истории Франции.

### Москва и Санкт-Петербург

При анализе образного пространства России полезно также сравнить роли, которые играют в формировании образов субъектов РФ образы Москвы и Петербурга. В значительной мере эти роли совпадают – хотя во всех случаях Москва упоминается чаще Петербурга, обе столицы фигурируют в качестве «вершин» рельефного контекста в иерархических соотношениях. Именно Москва символизирует Российское государство, подчинявшее и завоевывавшее земли («территория области была подчинена Москве»), а также власть как таковую. В свою очередь, Петербург – чуть ли не единственный из российских городов, способный служить «прототипом» для метонимий. Как правило, через аналогию с ним транслируется образ «окна в Европу». В средние века Новгород был для Руси тем, чем стал Санкт-Петербург в XVIII столетии – окном в Европу. Новгород поддерживал тесные торговые связи с городами немецкой Ганзы, которые имели в Новгороде свою контору. <...>

### Европа и Азия

Образы Европы, Азии, и Евразии – важная составляющая географического контекста образов многих регионов РФ. Значительная часть упоминаний Европы и Азии приходится на соотношения рельефного контекста, в которых часть света (чаще всего – Европа) выступает как территория, задающая «масштаб» первенства. Так, *Татарстан* расположен в месте слияния двух крупнейших рек Европы – Волги и Камы (<http://www.tatar.ru/>). В *Республике Алтай* находятся объекты всемирного наследия – самая высокая горная вершина в азиатской части России – Белуха, всемирно известное озеро Телецкое (<http://www.altai-republic.com/>). Морское побережье *Дагестана* является уникальным регионом, который по составу, разнообразию и качеству климатобальнеологических ресурсов, сконцентрированных на относительно небольшой территории, не имеет аналогов на евроазиатском континенте (<http://rd.dgu.ru/>).

Образы Европы и Азии могут служить основой для формирования специфических оттенков смысла образов российских регионов. Один из таких специфических оттенков связан с образом «ворот», в том же значении употребляется и термин **«форпост»**. Регионы, расположенные в

восточной части России, обычно репрезентируют себя как ворота в АТР. Следует отметить, что образ «ворот» подразумевает положение вне Европы и Азии. Тем самым образы Европы и Азии, оказываются тождественными зарубежной Европе и зарубежной Азии. Не случайно у многих «внутренних» регионов страны, не имеющих выхода «вовне», образ «ворот» трансформируется в образ «перекрестка между Европой и Азией». Самарский регион, благодаря своему географическому положению, мощному хозяйственному потенциалу и развитой транспортной инфраструктуре, является узловым пунктом для транспортных коридоров «Европа – Азия» и их ответвлений.

В том же ключе осмысливается положение субъекта РФ на географической границе Европы и Азии (или вблизи неё). *Челябинская область* находится на границе Европы и Азии (<http://www.ural-chel.ru/>). Находясь на стыке Европы и Азии, в переходной полосе от Восточно-Европейской равнины к Уральским горам и от них к Западно-Сибирской равнине, *Башкортостан* в своей природе сочетает черты прилегающих обширных разнородных пространств (<http://www.bashkortostan.ru/>). Наконец, регионы могут характеризоваться просто как относящиеся к Европе или Азии. В случае Европы обычно указывается на принадлежность субъекта РФ к европейской части страны; встречаются также упоминания об азиатской части России и констатации того, что территориально регион находится в Азии: *Республика Тыва* расположена на юге Восточной Сибири, в Центральной Азии. Именно в городе Кызыле – столице республики – вычислена и обозначена географическая точка Центра Азии (<http://www.tuva.ru/tuva/>). *Республика Бурятия* расположена в центре азиатского континента между таежными пространствами Восточной Сибири и обширными степями Монголии (<http://www.buryatia.ru/>). Республика Алтай находится в самом центре Азии на стыке сибирской тайги, казахских степей и полупустынь Монголии (<http://www.altai-republic.com/>).

*Печатается по:* Замятина Н.Ю. Города, районы и страны в политическом рельефе российских регионов // Полис. – 2006. – № 2. – С. 122-138.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=9620221>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Как автор интерпретирует понятие «когнитивно-пространственная структура»?
2. Перечислите, выделенные автором, виды регионов по уровню экономического развития. Приведите примеры.
3. Приведите примеры российских регионов относящихся к «мосту» Европа-Азия.

## Раздел II.

# ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Темы 3–5. Основные виды региональной политики

Региональная политика государства подразумевает сферу деятельности по управлению экономическим, социальным, политическим и иным развитием страны в региональном аспекте. Подобное и формирует основные виды региональной политики, которые приведены в табл. 1.

Таблица 1

#### Виды региональной политики с позиций регионального развития

№	Виды региональной политики		Оценочные региональные показатели	
	Наименование	Основные направления действий	Основной	Дополнительные
1	2	3	4	5
1	<b>Макроэкономическая</b>	Концептуальная и структурная политика. Политика экономической безопасности	ВРП на душу населения: – динамика в целом; – количество субъектов Федерации с положительной динамикой	Экономический рост; экономическая эффективность; количество субъектов Федерации, перешедших в более «высокую» группу
2	<b>Финансовая</b>	Налоговая политика. Бюджетная политика. Межбюджетные отношения. Смягчение региональных экономических диспропорций	ВРП на душу населения: – динамика в целом; – количество субъектов Федерации с положительной динамикой	Изменение количества дотационных регионов; степень дотационных регионов; размер бюджетной обеспеченности населения

1	2	3	4	5
3	<b>Отраслевая</b>	Отраслевая структурная политика. Инвестиционная политика. Амортизационная политика	ВРП на душу населения: – динамика в целом; – количество субъектов Федерации с положительной динамикой; – освоение, комплексное и эффективное использование ресурсов; – формирование инфраструктурных систем	Динамика средств предприятий. Инвестиции в основной капитал
4	<b>Социальная</b>	Уровень жизни населения. Сфера обслуживания населения. Демография и занятость	ВРП на душу населения: – динамика в целом; – количество субъектов Федерации с положительной динамикой. Продолжительность жизни: – изменения; – количество субъектов Федерации с положительной динамикой Занятость населения	Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % к общей численности населения). Бюджетная обеспеченность населения. Численность безработных (в % к экономически активному населению). Товарооборот.
5	<b>Внешнеэкономическая</b>	Расширение экспорта. Импортозамещение	ВРП на душу населения: – динамика	Сальдо экспорта-импорта: – количество субъектов Федерации с положительным сальдо; – динамика
6	<b>Экологическая</b>	Сокращение техногенной нагрузки. Обеспечение воспроизводства природных систем	Численность населения, проживающего на территориях с неблагоприятной экологической обстановкой	Объем сбросов и выбросов, площади с высокой степенью загрязнения радиационными и техногенными отходами

*Источник:* Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – С. 35-36.

Так, **региональная экономическая политика** включает: рациональное социально-экономическое районирование страны; государственную финансовую поддержку регионов; перераспределение финансовых средств и установление льготных режимов хозяйствования; развитие внешнеэкономических связей регионов. Согласно Главе I (ст. 8) в РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, а также признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и др. формы собственности (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

**Демографическая региональная политика** основана на исследовании таких процессов в регионе, как: численность населения и его динамика; особенности состава и воспроизводства населения; основные демографические тенденции и закономерности; территориальное расселение; демографические показатели (уровень рождаемости, смертности и плотности, определение уровня урбанизации), миграций.

**Региональная политика в области экологии** согласно экологической доктрине РФ, направлена на: сохранение природных систем; повышение качества жизни и здоровья населения, а также обеспечение экологической безопасности страны и регионов; анализ экологической обстановки на местах; выработка мер по рациональному природопользованию; снижения уровня загрязнения; анализ геоэкологического потенциала региона; разработка концепции, системы целей, задачи и принципов, а также механизмов регионального природопользования; охрана окружающей среды; выдача лицензий связанная с работами экологического назначения; проведение государственной экологической экспертизы; усиление экологической компоненты в региональных планах социально-экономического развития и т.п. Основы экологической региональной политики нашли своё отражение в Главе I (ст. 9) Конституции РФ: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).



## Основные понятия и термины

**Геодемографическая ситуация** – сложившиеся на данной территории соотношения рождаемости, смертности и миграционной подвижности, создающих определённую структуру населения и динамику его численности.

Депрессивные регионы – регионы, демонстрировавшие в прошлом относительно высокие темпы развития, но затем в силу ряда причин пришли в упадок (Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – С. 511).

**Комплексная (целевая) программа развития региона** – определённый по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение региональных приоритетных задач социально-экономического развития; способ приоритетной концентрации ресурсов, для решения неотложных, первоочередных проблем региона; метод планового воздействия на экономику, для достижения сложных и долговременных целей с помощью приложения централизованно аккумулированных ресурсов в определённых отраслях региона.

**Нация** – этническое сообщество, сформировавшееся на основе единства языка, культуры, территории и национального самосознания, обладающее правом на самоопределение, государственность, национально-территориальную и культурную автономию (Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – С. 375).

**Политика «выравнивания»** – экономический механизм, направленный на сближение регионов страны по экономическим показателям (Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 207).

**Проблемные регионы** – регионы, производственные мощности которых не используются из-за сокращения государственного заказа и разрыва кооперационных связей, с характерным для них резким снижением уровня жизни населения.

**Регионы с экологическими проблемами** – регионы, характеризующиеся наличием на своей территории вредного производства, или переживающие последствия различных катастроф.

**Слаборазвитые регионы** – характеризуются наличием на своей территории более 80% населения, живущего за чертой бедности. В отличие от депрессивных регионов данный тип единиц никогда не служит местом концентрации производственных мощностей. Это как правило периферийные аграрные, минерально-сырьевые регионы, характеризующиеся слабым развитием социальной инфраструктуры (Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: учебник. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – С. 512).

**Устойчивое развитие** – сохранение оптимальных пропорций между экономическим ростом и развитием, воспроизводством природных ресурсов, на уровне, обеспечивающем стабильные процессы общественного и природно-ресурсного воспроизводства.

**Экологическая устойчивость** – обеспеченность сбалансированного развития производства, окружающей среды и воспроизводства ресурсов.

**Экономическая эффективность** – пространственное распределение экономической деятельности по использованию производственного потенциала регионов в целях общенационального состояния.

**Экономический регион** – территориальная часть народного хозяйства, имеющая специализацию в масштабе страны, сложившаяся под влиянием территориального разделения труда (Рунова Т.Г. Экономическая география с основами регионалистики. – М.: МГИУ, 2006. – С. 126.). Так, в России выделено *11 экономических регионов: Северный, Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Чернозёмный, Северо-Кавказский, Поволжский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.*

**Этнонациональная политика** – система философских и идейно-теоретических оснований, определяющая деятельность государственных и общественных структур, направленная на оптимизацию этнонациональных процессов и форм самоопределения национальных образований (групп), создание равных условий их развития (Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – С. 372).

### **Кимельман С., Андрушин С.**

*Кимельман С.* – д-р эконом. наук, академик Академии горных наук, зав. отделом Московского филиала ВСЕГЕИ им. А.П. Карпинского (г. Санкт-Петербург). *Андрушин С.* – д-р эконом. наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова, зав. сектором ИЭ РАН (г. Москва).

### **Сырьевая составляющая региональной экономики России** (с сокращениями)

В недрах России сосредоточены огромные запасы полезных ископаемых, по большинству из которых она занимает лидирующие позиции в мире (нефть, газ, уголь, алмазы, никель, платиноиды и пр.). В этой связи целесообразно использовать имеющийся в России минерально-сырьевой потенциал для развития и дальнейшей диверсификации российской экономики. Лишь за счёт добычи нефти, начиная с 2004 г., он обеспечивает стране около 50% всей валютной выручки и столько же в виде доходов федерального бюджета. Нефтяные доходы позволили не только сформировать Стабилизационный фонд (остатки средств которо-

го в валюте на 1 апреля 2007 г. составили 46,75 млрд. долл.), но и значительно увеличить размеры золотовалютных резервов страны (394,3 млрд. долл. на 18 мая 2007 г.).

Эффект т.н. «ресурсного проклятия», присущий однонаправленным, сырьевым экономикам государств Ближнего Востока и Южной Америки, российской экономике не грозит. Она всегда была, есть и будет многоотраслевой. Так, если в 1990-е гг. предпочтение в экономическом развитии отдавалось сырьевому сектору, то в настоящее время приоритеты во всё большей степени смещаются в сторону обрабатывающих и перерабатывающих секторов минерально-сырьевого комплекса, отраслей ВПК и производства высокотехнологичных видов продукции. Вместе с тем добыча минерального сырья в силу геолого-экономических характеристик и природно-климатических особенностей, присущих отдельным территориям страны (например, Восточная Сибирь и Дальний Восток), ещё довольно долго будет оставаться доминирующим сектором региональной экономики.

### **Основные проблемы региональной экономической политики в России**

Для действующей в России модели региональной экономической политики характерен ряд проблем: диспропорциональность и неравномерность уровней социально-экономического развития регионов; ограниченность финансовых возможностей и властных полномочий местных органов управления; рост регионального иждивенчества (которое реализуется через систему дотаций и субсидий) и отсутствие в регионах системы стимулов по наращиванию налогового и социально-экономического потенциала. Существующий административно-экономический механизм их разрешения не только не способствует социально-экономическому развитию беднейших регионов, но, наоборот, еще больше усиливает их отставание.

<...> Продолжающаяся в стране кампания по централизации финансовых ресурсов приводит к тому, что объём налоговых доходов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, недостаточен не только для стимулирования экономического роста в регионах, но и для реализации важных для развития производства и социальной сферы региональных программ. В условиях, когда *до 70% всех налоговых поступлений территорий уходит в федеральный бюджет* и в регионы передаются не обеспеченные финансовыми ресурсами государственные полномочия. Закономерным следствием проводимой региональной политики явились рост межбюджетных трансфертов и снижение стимулов для развития социально-экономического и налогового потенциала регионов. Об этом свидетельствует анализ данных: если

размер финансовой помощи регионам из федерального бюджета за это время увеличился в 5 раз – с 100,4 млрд. руб. в 2001 г. до 529,4 млрд. руб. в 2006 г., то инвестиции в основной капитал – только в 2,3 раза (с 1504,7 млрд. руб. в 2001 г. до 3534,0 млрд. руб. в 2005 г.), достигнув в 2006 г. уровня примерно 45% от объёма инвестиций в экономику в 1990 г.

В 2006 г. самые большие дотации получили бюджеты республик Саха и Тыва, Камчатской области и Чукотского АО (более 80% от объёма всей финансовой помощи из федерального бюджета). Несколько меньше средств досталось бюджетам Коми-Пермяцкого АО (68,18%), Магаданской области (59,76%), Ставропольского края (59,62%), Ростовской области (59,21%), Приморского (56,69%) и Хабаровского (54,57%) краёв, Читинской (51,32%) и Иркутской (50,79%) областей и др. Высокая доля дотаций, направленная на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов свидетельствует о нехватке собственных бюджетных средств, направляемых на развитие экономики и реализацию социально значимых программ регионов. <...>

### **Новая региональная политика российского правительства**

Основы новой региональной политики российского правительства изложены в концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ. Отмечается, что суть новой региональной политики связана с мобилизацией имеющихся в регионах ресурсов экономического роста. Однако более внимательный анализ прогноза социально-экономического развития субъектов Федерации на 2007 г. показывает, что принципиальной новизной предложенная региональная политика не обладает. В ней используется прежний механизм распределения бюджетных средств, формируемый по заявочному принципу, ранжирующему все регионы по критерию их лоббистских возможностей проталкивания тех или иных проектов в министерствах. <...>

### **Государственная поддержка социально-экономического развития регионов**

Как показывают современные исследования, в мировой экономике существуют две противоположные концепции государственной поддержки регионального развития: **перераспределительная и структурная**. И если первая концепция, идеологии которой полностью следует нынешнее российское правительство, имеет целью социальное выравнивание доходов слаборазвитых регионов за счёт высокоразвитых, то вторая, наоборот, предусматривает государственное финансирование всей региональной экономики с учётом особенностей её территориального развития.

В государствах Евросоюза нехватка местных налогов для социально-экономического развития бедных регионов (таких как Румыния, Польша) в 2007-2013 гг. будет компенсироваться значительной финансовой поддержкой. Такая поддержка сопровождается и расширением обеспеченных финансовыми ресурсами полномочий местных органов власти в процессе формирования бюджетных доходов и расходов, что, с одной стороны, увеличивает наполняемость региональных бюджетов, а с другой – способствует развитию т.н. «точек роста», вокруг которых формируются развитые промышленные районы.

Из правительственного прогноза социально-экономического развития российской экономики на 2007-2009 гг. следует, что в течение ближайших 3-х лет добавленная стоимость в российской экономике, будет формироваться за счёт регионов с высоким уровнем развития. В их число входят: Москва и Санкт-Петербург; Тюменская, Московская, Самарская, Свердловская и Ленинградская обл.; республики Татарстан, Коми и Башкортостан; Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. <...> Остальным субъектам РФ из федерального бюджета по-прежнему предусмотрено выделение финансовой помощи. При этом её масштабы будут с каждым годом увеличиваться. <...>

*Печатается по:* Кимельман С., Андрюшин С. Сырьевая составляющая региональной экономики России // Вопросы экономики. – 2007. – № 6. – С. 116-132.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=12138811>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. В чём заключается эффект «ресурсного проклятия страны»?
2. О чём свидетельствует высокая доля дотаций для региона?
3. В чём заключается суть политики перераспределения?

### **Кузнецова О.В.**

*Кузнецова Ольга Владимировна* – д-р эконом. наук, директор Центра региональных исследований Академии народного хозяйства при правительстве РФ (г. Москва). Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (проект N02-03-18012а).

### **Мировой и российский опыт региональной экономической политики (с сокращениями)**

За годы, прошедшие с начала рыночных реформ, России удалось добиться определённых успехов в строительстве новой системы экономических отношений между Центром и регионами. Однако пока преж-

деврeменно говорить о том, что в стране существует региональная экономическая политика в том виде, в каком она есть во многих зарубежных государствах. Её становление в значительной степени сдерживается состоянием межбюджетных отношений. <...>

Обобщая имеющиеся определения, можно сказать, что **региональная экономическая политика** – это те действия центральных органов власти, цель которых – избирательное воздействие на социально-экономическое развитие отдельных территорий. Однако, поскольку на развитие регионов влияют почти все действия центральных органов власти, сложность заключается в том, что общепринятых принципов отнесения тех или иных действий центра к региональной экономической политике не существует. Особенно справедливо это в отношении разделения тех или иных мер между региональной и отраслевой политикой. Например, поддержка угольной отрасли может осуществляться как ради развития самой отрасли, так и для предотвращения опасной социальной напряжённости в регионах. В первом случае можно говорить о структурной, во втором – о региональной политике. В разных странах граница между региональной и отраслевой политикой проводится по-разному. Так, например, в Финляндии, Швеции, Бельгии, Люксембурге, Великобритании такой традиционный элемент региональной экономической политики как создание инфраструктуры (развитие транспорта, связи, образования и здравоохранения) относят, скорее, к общенациональной политике. Более того, некоторые исследователи считают, что о наличии в той или иной стране региональной экономической политики можно говорить лишь в том случае, если эта политика законодательно оформлена. <...>

Ещё одна сложность связана с межбюджетными отношениями. В России их традиционно относят к региональной политике и в научных исследованиях, и в официальных документах, например в среднесрочных программах правительства. В зарубежных странах межбюджетные отношения в рамках региональной экономической политики не рассматриваются. К этой политике относят меры по стимулированию социально-экономического развития территорий, связанные в основном с созданием за счёт центральных бюджетов либо разных видов инфраструктуры, либо особых условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности именно в данных регионах.

<...> Межбюджетные отношения и региональная экономическая политика (как она понимается в зарубежной литературе) направлены на достижение разных целей и задач. Региональная экономическая политика – это в большинстве случаев инвестиционная поддержка регионов, непосредственно воздействующая на их экономическое развитие. Финансовая помощь в рамках межбюджетных отношений носит обычно характер текущей поддержки регионов. <...>

За рубежом из-за различий между целями межбюджетных отношений и региональной экономической политики эти две составляющие экономических взаимоотношений центра и регионов, находятся в ведении разных министерств. Если взглянуть на российский опыт, то межбюджетными отношениями занимается в основном министерство финансов, региональной экономической политикой – министерство экономического развития и торговли. Явным исключением является лишь Фонд регионального развития, из которого финансируются федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов. <...>

Если не считать Фонд регионального развития, то инвестиционная поддержка регионов в России в рамках межбюджетных отношений отсутствует. Масштабы перераспределения бюджетных доходов между субъектами федерации таковы, что говорить о сколько-нибудь серьёзных инвестициях из бюджетов не самых благополучных регионов не приходится. И коль скоро межбюджетные отношения не предназначены для инвестиционной поддержки, то в России региональная политика должна составлять самостоятельное направление экономической политики.

Особенности региональной экономической политики той или иной страны в определённой степени зависят от типа государственного устройства. В федерациях власти регионов привлекаются к разработке и реализации экономической политики более активно. Это проявляется в их совместном с федеральными институтами власти финансировании тех или иных расходов, в принятии решений, касающихся выбора поддерживаемых территорий и используемых для этого инструментов. В унитарных же государствах доминируют централизованные подходы. Вместе с тем в 80–90-е гг. XX в. подходы федеративных и унитарных государств к разработке и осуществлению региональной экономической политики сближались. В странах с изначально высоким уровнем участия в этом процессе центральных властей предпринимались попытки усилить роль регионов (Италия, Греция). И наоборот, в государствах, где позиции регионов традиционно сильны, наблюдалось усиление централизации (Германия). Рассматривая зарубежный опыт с точки зрения его использования, необходимо иметь в виду, что децентрализация региональной экономической политики возможна не всегда. Эта политика базируется на **концепции «развития снизу»**, которая, в свою очередь, опирается не на внешние, а на внутренние источники финансирования и предполагает заметную роль региональных властей в регулировании экономического развития территорий. Так, известен опыт Греции 1980-х гг., где региональные органы не справились с поддержкой реализуемых правительством программ, т.к. не имели необходимого персонала, научно-технической и инфраструктурной базы.

## Теоретическая основа

Цели региональной экономической политики различаются по странам, но вместе с тем их набор не так уж и широк. К их числу относят: выравнивание региональных диспропорций для достижения экономической эффективности, политической и социальной стабильности; влияние на демографические показатели и экономическую активность населения; развитие сырьевой периферии; улучшение использования ресурсов путём снижения безработицы и неэффективной занятости в ходе повышения предпринимательской активности и развития современных отраслей.

*Внутристрановые различия* обусловлены несколькими причинами, среди которых следует выделить: уровень социально-экономического развития общества (чем благополучнее страна, тем больше средств она может выделить на проведение региональной политики); стадии циклов развития экономики (в годы благоприятной конъюнктуры средства направляются на поддержку отсталых районов, в годы кризисов – на структурную перестройку; приоритеты политики правящих партий и влияние господствующей экономической школы; остроту этнических отношений в некоторых странах, когда на региональную политику возлагается решение национальных проблем.

Региональная политика может опираться на одну из двух основополагающих **теорий регионального роста** – **неоклассическую теорию**, основанную на производственной функции, и **теорию кумулятивного роста**, являющуюся синтезом неокейнсианских, институционалистских и экономико-географических моделей.

В рамках **неоклассической школы** на протяжении последних десятилетий происходила эволюция моделей регионального роста, однако и в ранних, и в поздних моделях предполагается тенденция к выравниванию межрегиональных различий путём перемещения капитала из высокоразвитых районов с относительно низкой прибыльностью инвестиций в менее развитые, отличающиеся большей доходностью капиталовложений. Трудовые ресурсы, наоборот, перемещаются в высокоразвитые районы, где выше уровень заработной платы. Вместе с тем надо отметить, что поздние неоклассические модели с большей осторожностью подходят к сближению уровней экономического развития регионов. <...>

В базовой **модели кумулятивного роста** показывается, что с помощью специализации и эффекта масштаба незначительное преимущество территории со временем может вырасти. Преимущества определённых местностей, т.н. центров роста, ведут к усилению их развития, в то время как отстающий регион может стать более отсталым. Основным фактором сохранения различий в росте разных территорий признается



притягательность для предприятий крупных городских агломераций, где возможна экономия на производственных издержках.

<...> Т.к. выводы из неоклассической и кумулятивной теорий противоположны, их сторонники приходят к совершенно разным выводам о содержании и целях региональной экономической политики. Например, сторонники неоклассической теории, исходя из положения о естественном выравнивании со временем уровней экономического развития регионов, поначалу кое-где пришли к выводу о нецелесообразности централизованного вмешательства в развитие территорий, не отрицая, однако, необходимости выделять проблемным регионам финансовую помощь для решения социальных проблем. Сторонники теорий кумулятивного роста, опираясь на тезис об увеличении или, по меньшей мере, сохранении диспропорций в уровнях развития регионов, напротив, предлагали проводить активную региональную политику, чтобы стимулировать экономическое развитие в наиболее отсталых регионах.

Анализ эволюции региональной экономической политики в зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что в подавляющем их большинстве в конечном итоге начинают придерживаться именно адаптационной модели. Те страны, которые пытались проводить интенсивную политику снижения региональных диспропорций, были вынуждены отходить от неё, прежде всего из-за недостатка финансовых ресурсов (например, Канада). Напротив, страны, которые изначально отказывались от проведения региональной экономической политики, были вынуждены начинать её реализацию, столкнувшись как с чрезмерными территориальными диспропорциями, так и с недоиспользованием потенциала развития отдельных регионов. <...>

### **Инструментарий: достоинства и недостатки**

Региональная экономическая политика имеет довольно широкий набор разнообразных инструментов. Однако ни один из них нельзя признать идеальным – каждый в отдельности имеет не только достоинства, но и недостатки и даже таит в себе определённые опасности. Поэтому в разных странах на практике эти инструменты используются в различных сочетаниях. **Основными инструментами** в настоящее время являются, во-первых, *развитие инфраструктуры* проблемных территорий и, во-вторых, *оказание финансовой помощи отдельным предприятиям подобных территорий*. При финансовой помощи отдельным предприятиям (в виде субсидий, льготных займов, налоговых льгот, инвестиционных проектов, привлечение иностранного капитала и пр.) государство имеет возможность контролировать конкретные фирмы, получать от них более широкий спектр информации. <...>

## Результаты

При анализе зарубежного опыта региональной политики с точки зрения его эффективности сложным представляется вопрос о выборе критериев оценки. Говоря о результатах региональной политики, обычно речь ведут о достижении только одной её цели – уменьшении разрывов в уровнях социально-экономического развития регионов. Оценивая результаты региональной политики, можно сравнить динамику социально-экономических показателей в регионах, которым оказывается специальная финансовая поддержка, с динамикой аналогичных показателей в среднем по стране и в регионах, не поддерживаемых государством. Региональную экономическую политику можно считать успешной, если темпы роста показателей в поддерживаемых регионах выше средних по стране, а такие показатели, как безработица – ниже средних. Если темпы развития проблемных регионов остаются ниже средних, то разрывы в уровнях социально-экономического развития отдельных регионов не сокращаются и основная цель региональной политики остаётся нереализованной. В подобной ситуации имеет смысл говорить о том, какие изменения происходили бы в экономике поддерживаемых проблемных регионов, если бы эта политика не осуществлялась.

<...> Результативность региональной экономической политики можно повысить путём концентрации тех ограниченных ресурсов, которые на неё выделяются. Поэтому в разных странах, в отдельные периоды, региональная экономическая политика базируется на выделении **полюсов (точек) роста**, которым оказывается финансовая поддержка и которые в дальнейшем должны стать источником инноваций для окружающих территорий. В развивающихся странах полюса роста выделяются в масштабах всей страны, в промышленно развитых – только в проблемных регионах.

Одним из примеров страны, региональная политика которой строится на концепции полюсов роста, является **Германия**. До объединения полюса роста выделялись в проблемных регионах, а после объединения была разработана система центров и осей роста для новых земель в целом (хотя это не означает отказа от стимулирования развития других территорий). Особая роль среди точек роста была отведена крупнейшей восточно-германской Берлинской агломерации. В качестве других центров развития были избраны обладающие значительным потенциалом развития города в южной части Восточной Германии, а также города в северной части. Для достижения лучшего результата было предложено все центры развития связать транспортной и коммуникационной инфраструктурой друг с другом.

Один из примеров позитивного опыта – программа развития долины реки Теннесси, действовавшая в **США** с 1933 г. на территории 12 шта-

тов. К 1993 г., через 60 лет после образования «Администрации долины реки Теннесси», этот регион превратился из сельскохозяйственного в индустриально развитый. Среднедушевой доход жителей вырос почти до среднего по стране против прежних 42%. Среди результатов программы -превращение энергосистемы региона в крупнейшую в США и десятую в мире, улучшение условий судоходства, модернизация сельского хозяйства.

Примером негативного результата можно считать шведский опыт освоения Севера, которое стимулировалось государством с конца XIX в. и до 40-х гг. XX в. Это было связано с существовавшими в те времена проблемами нехватки земель для сельского хозяйства и обеспечения обороноспособности страны. В 20–30-е гг. XX в. на севере **Швеции** стимулировалось даже «территорий на болотах – специальных сельскохозяйственных колоний. Эта программа оказалась неэффективной, в послевоенные десятилетия шведская региональная политика вынуждена была преодолевать последствия чрезмерной заселённости Севера.

Интересным примером региональной политики, принесшей противоречивые результаты, может служить опыт **Китая** в создании свободных экономических зон (СЭЗ). С одной стороны, оно привело к ускорению экономического роста в стране в целом, а с другой – усилился разрыв в уровнях развития приморских и внутренних регионов. С 1978 г. регулирование территориального развития связано с постепенным открытием страны для внешнеэкономических связей, преимущественно путём развития системы «открытых территорий». В 1979 г. концепция равномерного размещения производительных сил официально была заменена концепцией использования сравнительных преимуществ, и основным объектом региональной политики стали приморские регионы. Результатом развития системы «открытых территорий» в Китае стало обострение регионального протекционизма в конце 80-начале 90-х гг. XX в. Распространилась практика запрета на ввоз продукции, произведённой на «открытых территориях» и конкурирующей с местными производителями. В отдельных провинциях запретили вывоз дешёвого сырья в более развитые провинции. Помимо официальных запретов стали вводиться и дополнительные налоги и штрафы на «импортную» (подаваемую из других провинций) продукцию. <...>

### **Ситуация в России: оценка с позиций мирового опыта**

<...> По сравнению с другими странами роль региональной политики в России в последнее десятилетие была незначительной. Основное внимание центральная власть уделяла межбюджетным отношениям. На финансовую помощь региональным бюджетам приходится подавляю-

щая часть расходов федерального бюджета, целенаправленно выделяемых отдельным территориям. Нынешняя роль региональной политики иллюстрируется состоянием правовой базы. Единственный на сегодняшний день документ, касающийся непосредственно региональной политики – указ президента РФ «Об основных положениях региональной политики в РФ» (1996 г.).

<...> Основным инструментом региональной политики в настоящее время являются **федеральные целевые программы** социально-экономического развития регионов. Причём в России программный метод решения региональных проблем имеет ряд недостатков – отсутствие чётких критериев отбора регионов, социально-экономические проблемы, которых должны решаться программными методами с участием федерального бюджета. Результатом этого стало появление федеральных программ для отнюдь не самых проблемных регионов (Татарстан, Башкортостан). <...>

Эффективность осуществлявшихся федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов остается вопросом открытым. С одной стороны, эксперты признают важность программ для решения проблем территорий. С другой – не существует очевидных доказательств того, что динамика экономического развития того или иного региона была бы менее позитивной (или более негативной) в случае, если бы на его территории не реализовывались программные мероприятия. Ещё хуже ситуация с **СЭЗ**, которые создавались по решению Центра на протяжении всех 1990-х гг., причём значительная их часть была образована ещё в советское время. Создание большинства российских СЭЗ либо вообще не имело результатов, либо привело к отрицательным последствиям, прежде всего к недополучению средств федеральным бюджетом при отсутствии позитивных изменений в экономике регионов. <...>

В современной России пока не сформулированы ясные представления не только о целях и масштабах региональной экономической политики, но и об эффективных ее инструментах. Реформа региональной политики крайне необходима. И не только потому, что Россия – страна огромных территориальных диспропорций. Важно то, что существуют сферы деятельности, в которых федеральные органы власти обязательно участвуют (развитие инфраструктуры). Оптимальным будет подтягивание уровня экономического развития «средних регионов» при сохранении или увеличении финансовой поддержки проблемных регионов. При выборе тех или иных мер поддержки регионов нужно постараться избежать или по меньшей мере учесть те трудности, о которых свидетельствует зарубежный опыт.

*Печатается по:* Кузнецова О. Мировой и российский опыт региональной экономической политики // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 10. – С. 60-69.  
Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=5757955>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Раскройте понятие «региональная экономическая политика».
2. Охарактеризуйте основные теории регионального роста.
3. Приведите примеры (по странам) «полюсов (точек) экономического роста».

### **Козак Д.Н.**

*Козак Дмитрий Николаевич* – министр регионального развития РФ (2007-2008 гг.), с октября 2008 г. – заместитель председателя Правительства РФ.

### **«Министерство регионального развития обещает дать регионам больше экономической свободы» (программный доклад, с сокращениями)**

В конце января 2008 г. в Москве прошёл международный экономический форум «Россия». С программным докладом на форуме выступил министр регионального развития РФ Д.Н. Козак, представивший новую концепцию развития регионов. Она подразумевает деление российской территории на 7-10 **экономических зон**, которые могут совпадать с административными границами субъектов федерации. <...>

Д. Козак: «В составе инвестиционного фонда есть региональная составляющая. Мы предоставим каждому субъекту России по 1 млрд. руб. в год, дополнительную финансовую помощь на инвестиционные проекты регионального масштаба. Требования к региональным программам будут такими же, как и к программам федеральным, т.е. эти средства должны выделяться на строительство инфраструктурных объектов на тех территориях, в которых есть заинтересованный в этом бизнес». <...> Министр предложил целый комплекс специальных мер экономической поддержки «депрессивных» регионов России, в РФ «...должна быть сбалансированная политика в отношении тех территорий, которые являются «депрессивными», представляют особый геополитический интерес для страны».

«Мы должны предусматривать особые меры экономического регулирования, – заявил министр, особо отметив Дальний Восток, где могут применяться особые меры налогового, таможенного, тарифного регулирования. При этом, для обеспечения успешного экономического разви-

тия местные власти должны быть заинтересованы в экономическом росте, необходимо также выработать «целый ряд механизмов стимулирующего характера, в частности критериев эффективности экономического развития...причём эти критерии необходимы и для поощрения регионов, добившихся высоких темпов социально-экономического развития». <...>

Отдельно министр коснулся вопроса об ужесточении персональной ответственности руководителей на местах: «Любой бизнесмен скажет, что центр политического влияния в конкретной территории – это *губернатор*, который ею управляет. Однако 70-80% всех полномочий сейчас в руках федеральных органов, которые хоть и представлены в территории, не несут политической ответственности за принимаемые решения». Министр мотивировал предложение о максимальной передаче на места полномочий, особенно в части экономического регулирования. Это необходимо для того, чтобы впоследствии спросить с конкретного губернатора или мэра, как он этими полномочиями распорядился.

*Печатается по:* Козак Д. Минрегионразвитие обещает дать регионам больше экономической свободы // Регионы России. Национальные приоритеты. – 2008. – № 1-2 (январь-февраль). – С. 5. Доступно on line: <http://www.gos.RF.ru>.

### **Гоффе Н.В.**

*Гоффе Нина Владимировна* – канд. эконом. наук, ст. научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН (г. Москва).

#### **Социальная составляющая экономического развития: региональный аспект (с сокращениями)**

Территориальные диспропорции в размещении производительных сил и неравномерность социально-экономического развития – естественные признаки, характерные как для отдельных стран и регионов, так и для мировой хозяйственной системы в целом. Возникнув в силу различий в географическом положении, природно-климатических условиях, с течением времени региональные диспропорции обострились в результате исторических, экономических и социокультурных особенностей развития. Проблемы неравномерности развития приобретают особую остроту. Цена отсталости, издержки для тех, кто не успел вписаться в новую, формирующуюся под воздействием глобализации систему мирового хозяйства, по сравнению с прошлым многократно возрастают. <...>

Сложность, заключается в том, что в современном мире не все общественные процессы развиваются синхронно. То, на что в одних сферах, например в области информационных технологий, уходят дни или только часы, в других отнимает многие годы. География региональных диспропорций меняется под воздействием научно-технического прогресса, технологических новаций, структурных сдвигов в производстве. И всё же превращение отстававших ранее районов, в высокоразвитые требует времени, больших финансовых затрат.

<...> Экономическая дифференциация пространства и связанные с ней социальные проблемы широко обсуждаются в европейской научной литературе. Однако не меньший интерес, в том числе и для России, представляет вопрос, до последнего времени остававшийся в тени. Как социальная отсталость того или иного региона влияет на экономическое развитие государства, частью которого он является?

**Социальная составляющая экономического развития** – есть вся совокупность элементов региональной социальной сферы, влияющих на хозяйственное развитие. Состояние этой составляющей оценивается с помощью уровня занятости, доходов и образования, а также степени развития научных исследований и высокотехнологичных производств, социокультурные установки и т. д.

### **Социально-экономическая дифференциация европейских регионов**

Современное понимание сбалансированного и целостного развития предполагает взаимную обусловленность его социальных и экономических параметров. На практике это означает необходимость постоянного поиска баланса между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Самые сложные и запущенные социальные болезни проявляются в первую очередь в наименее развитых регионах. Ничто так не дезинтегрирует общество и не повышает конфликтность в нём, как неравные возможности трудоустройства, получения образования, обеспечения достойного уровня жизни. Как и в случае с душевыми доходами, диспропорции в **уровнях занятости** между регионами больше, чем между странами. На одном полюсе с самой высокой занятостью находится Голландия (там имеют работу 74,4% населения в трудоспособном возрасте), на другом с самой низкой – Испания (54,8%).

Большие региональные различия скрываются и за средним по ЕС показателем **безработицы**. В экономически развитых регионах, таких, как Бавария, Гессен, Ломбардия, её уровень не достигает 4%, т.е. налицо практически полная занятость. В отсталых (Кампания, Саксония-Ангальт) превышает 20%. Серьёзной проблемой для этих районов явля-

ется безработица среди молодёжи. На Юге Испании доля безработных молодых людей в общей численности лиц, не имеющих работы, достигает 30%, а в ряде областей Южной Италии она вплотную подошла к 60%.<...>

Болезнью, поражающей в первую очередь отсталые регионы, является широкое **распространение теневой экономики**. Она наносит ощутимый вред народному хозяйству в целом, обедняя государственную казну и криминализируя деловые отношения, хотя и служит своеобразным социальным стабилизатором, будучи зачастую единственным источником занятости.

Отнюдь не академический интерес для стран Евросоюза представляет **проблема бедности**. По официальным данным, в конце 1990-х гг. за чертой бедности в среднем по ЕС находились 15% населения, в Германии, Дании и Нидерландах – 11, а в Греции и Португалии – 21%. Учитывая высокий уровень безработицы, характерный для отсталых регионов, с большой долей вероятности можно предположить, что именно они являются устойчивыми очагами бедности. <...>

### **Экономическое влияние социальных и социокультурных факторов**

Региональный дисбаланс социального развития представляет собой самостоятельный фактор, влияющий на экономическую динамику регионов и страны. Сила и вектор этого воздействия не постоянны и зависят от экономической конъюнктуры. Во время спадов и кризисов дополнительное финансирование отсталых регионов, тяжёлым бременем ложится на национальную экономику, мешает её стабилизации. В периоды высокой конъюнктуры острота социальных проблем в отсталых регионах может содействовать экономическому прогрессу в развитых. Хрестоматийный пример такого рода – Италия. В середине XX в. страна успешно провела модернизацию своей экономики, и во всем мире заговорили об итальянском «экономическом чуде». Тогда темпы роста ВВП достигли 6,3% в год. <...>

Регион это не только, и не столько, административно-территориальная единица. Прежде всего – это люди, проживающие на его территории и образующие определённую историко-культурную общность, с присущими только им складом характера, укладом жизни, собственными представлениями о том, как должны решаться те или иные проблемы. Социально-культурные установки жителей того или иного региона, могут рассматриваться как самостоятельный фактор, влияющий на экономическое развитие. Современная экономика, требует для своего функционирования соответствующей общественной среды. Там, где не



уважают права собственности и процветает коррупция, едва ли стоит ожидать бурного экономического роста и технологических новаций. Особенностью общественной жизни многих отсталых регионов являются мощные разветвлённые семейные и клановые связи (например, Южная Италия). <...>

Государственные ассигнования, выделяемые на развитие отсталых регионов, сами по себе являются питательной средой для коррупции на всех уровнях. На них паразитируют различные криминальные группировки, которых привлекает возможность поживиться за счёт государственного бюджета. Трудно даже вообразить полную картину того, что происходит, пока эти ассигнования доходят до места назначения. <...>

Высокая степень регионального социального неравенства требует больших государственных затрат, направленных на его смягчение. Как показал опыт послевоенного развития, практически ни один слаборазвитый регион не в состоянии справиться со своими проблемами без значительной финансовой поддержки извне. Учитывая инерционность социальных процессов позитивных результатов от этих вложений можно ожидать только в достаточно отдалённой перспективе. <...>

Излишне высокий уровень государственных социальных затрат приводит к тому, что региональная политика начинает восприниматься населением отсталых регионов как чистая благотворительность. Это неизбежно поощряет иждивенческие настроения, способствует привыканию населения к бесплатным денежным подачкам, снижает индивидуальную активность и ответственность, что рано или поздно приводит к экономической и социальной стагнации. Что, собственно, и произошло в Германии, правительство которой быстро приучило восточных немцев к роли иждивенцев.

### **Новое расширение Евросоюза – новые региональные диспропорции**

Серьёзные диспропорции в социально-экономическом развитии Европы существуют не только в рамках национально-государственного деления. Территориальная дифференциация ЕС предстаёт ещё более рельефной, если учесть, что внутри него сформировались обширные суперрегионы. Такие, как хорошо известная зона процветания, куда входят Северная Италия, Южная Германия, Иль-де-Франс, Брюссель и Южная Англия и где душевой доход составляет 120-140% от среднего по ЕС – 15%. <...> Расширение Евросоюза до 27 членов на треть увеличивает его площадь, на 28% – население и только на 11% – ВВП. Повышение количества стран-участниц приведёт, к усилению экономических диспропорций, разрывам в социально-экономических показателях, обострению проблем занятости и т.п.

<...> Что касается миграции, то ряд исследователей полагают, что в первые годы при существующей свободе передвижения около 335 тыс. жителей Центральной и Восточной Европы будут ежегодно уезжать на Запад. А через десять лет, по некоторым оценкам, общее число переехавших может достичь 9 млн. (немногим более 2% всех европейских жителей). Самый мощный поток мигрантов, около 65% их, направится в Германию (через 30 лет 2,5% её населения будут составлять выходцы из Восточной Европы), 12% – собираются переселиться в Австрию. Трудности подстерегают расширенный Евросоюз ещё с одной стороны. Многие регионы, после 2006 г., когда истечёт срок действия нынешней программы ЕС по региональной поддержке, лишатся помощи, которую они получают из Европейских фондов. Произойдет это потому, что после расширения Евросоюза за счёт менее развитых государств отсталые регионы перестанут соответствовать установленным критериям предоставления субсидий. Т.к. диспропорции в социальном развитии европейских регионов, будут увеличиваться, необходим комплексный инструментарий государственного и надгосударственного регулирования. Одним из них могла бы стать региональная политика. <...>

*Печатается по:* Гоффе Н.В. Социальная составляющая экономического развития: региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения. –2006. – №5. – С. 53-61.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=9758401>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Назовите причины региональных диспропорций.
2. Что, по мнению автора, входит а понятие «социальная составляющая экономического развития»?
3. Перечислите основные показатели социальной составляющей.

## **Тема 6. Россия как пространственный феномен**

Пространственные различия в обеспечении ресурсами, уровне экономического развития и качестве жизни населения, инфраструктурной оснащённости, в экологическом состоянии среды, остроте национальных и социальных конфликтов присуще практически всем странам независимо от их положения на мировой арене. Эти контрасты постоянно и повсеместно продуцируются из-за несовпадения экономических и социальных, стратегических и тактических целей развития. Часто возникают проблемы собственно освоения (доосвоения) территорий, особенно в таких обширных по занимаемой площади странах как Канада, США, Австралия, Китай, Россия. Очевидно, что цели и задачи регио-

нальной политики (её формы и методы) государств не могут совпадать и варьируются в весьма широких пределах.

Россия – самое большое государство в мире. Для сравнения: если в XIV веке площадь России составляла чуть более 20 тыс. км<sup>2</sup>, то уже к XVII веку государственная территория приросла до 4,9 млн. км<sup>2</sup>. К началу XIX столетия она составила уже 21,6 млн. км<sup>2</sup>. После распада СССР площадь страны уменьшилось и составила 17,1 млн. км<sup>2</sup> (Шульгина О.В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты. – М.: Изд-во МГПУ, 2003. – С. 36.).

Огромная территория, помимо явных преимуществ (разнообразие ресурсов и т.п.) влечёт за собой проблему сохранения контроля над ней, а также невозможность управлять ею только из центра. Россия, как ни одна другая страна нуждается в чёткой, и логичной политики регионального развития. Решение проблемы управления на всех уровнях власти видятся в первую очередь в разделении страны на регионы.

### **Основные понятия и термины**

**Государственная территория** – часть земной поверхности (включая внутренние и территориальные воды, недра под ними, а также аэротерию над ними) на которую распространяется власть данного государства (Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 51-52).

**Пространство** – совокупность объектов, связей между ними, определённым образом расположенных друг по отношению к другу (Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 37).

**Территория** – ограниченная часть твёрдой поверхности Земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами характеризующиеся протяжённостью (площадью) как особым видом «пространственного ресурса», географическим положением и др. качествами, являющаяся главным атрибутом государства (Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 50).

**Территория** – обязательный атрибут государства и любой его части, который можно определить как участок земной поверхности, занимаемый определённым политическим явлением (Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 36).

### **Орешкин Д.Б.**

*Орешкин Дмитрий Борисович* – специалист в области социальной географии и политического прогнозирования. Руководитель аналитической группы «Меркатор» Института географии РАН (г. Москва).

## Время пространства

(с сокращениями)

Что такое пространство, до конца не ясно. Что такое Россия – тоже. Ментальная расплывчатость отражается в политической практике. <...> Пространство осмысливается и наполняется государственным содержанием не само по себе, а усилиями духовных и политических лидеров.

## Глазами территории

<...> Советский Союз был единственным государством с серьёзной наукой, где во второй половине XX в. физическая география доминировала над социально-экономической. Реальная геополитическая практика просто отсутствовала в нашем общественном сознании, где СССР одерживал одну победу за другой. Впрочем, само понятие геополитики тоже было под запретом.

<...> При Александре I, Александре III, Николае II в России быстро развивались и крепились альтернативные центры экономического и политического влияния. Росло количество промышленных и торговых городов. Россия росла и развивалась под влиянием европейской системы ценностей. Обогащение территорий нередко прерывалось откатами к предельному абсолютизму. Они сопровождались сильным упрощением пространства, обильными жертвами со стороны экономики, демографии.

<...> В большевистскую эпоху ведущие русские города были унижены и раскулачены. Так, Ростов-на-Дону репрессирован как источник угрозы со стороны белогвардейцев и казаков; Нижний Новгород, оплот торговой буржуазии, превратился в изолированный от мира военный цех; студенческий и промышленный Ярославль, в наказание за поддержку Савинкова, подвергнут показательной экзекуции. Однако, нужды обороны заставляли учреждать новые индустриальные центры на Урале и в Сибири. Этот феномен географы называют **псевдоурбанизацией**. По числу людей, вроде, город, а по сути – спальный цех, пристроенный к производственному комбинату. Относительно окружающего пространства он выполняет функцию не точки роста, а, наоборот, чёрной дыры. Население силой изымается отсюда на строительные нужды, земли приходят в запустение. Рынком сбыта для сельской продукции такой город не служит: горожане централизованно питаются по талонам, свободных денег нет. Село не богатеет, обслуживая городского потребителя. <...>

Вся история СССР после Сталина – это история неудачных попыток заставить централистский «пылесос» хотя бы частично дуть в про-

тивоположном направлении. Изъятые из территорий ресурсы закачивать обратно в централизованном порядке. С целью повышения уровня жизни при соблюдении принципов социальной справедливости. В Европе, плохо обустроенные периферические территории стали слишком тяжёлым грузом для метрополий. Имперским центрам оказалось легче расстаться с предрассудками о пространственном величии, чем платить растущую цену за контроль над землями. В СССР это подавалось как победа национально-освободительных движений и крах колониальных держав.

**В экономическом отношении** эпоха совпала с переходом развитых стран от ресурсоёмкой индустриальной фазы развития к постиндустриальной, когда главным источником развития становится квалифицированное, культурное и правильно мотивированное население. **В географическом отношении** – всплеск урбанизации и переход от экстенсивного освоения пространства к интенсивному. Крупнейшие города мира с насыщенной инфраструктурой дают в 2-3 раза больший ВВП в пересчёте на душу населения, чем окружающие территории. Некоторые географы уже предлагают считать структурными единицами глобальной экономики не страны, а **супергорода**.

**В политическом отношении** – выделение многочисленных национальных государств на месте бывших империй. Внешне это смотрится как дробление гигантских контуров на множество мелких пространств, а с функциональной точки зрения означает приближение суверенных управляющих центров к своей территории. Малым пространством управлять легче. <...>

Инстинктивное стремление к укрупнению субъектов Федерации противоречит глобальной тенденции к интенсификации и дроблению экономического пространства. И уже поэтому в перспективе десяти-двадцати лет обречено на провал. Сегодняшние лидеры мыслят страну как казарму, которой нужен политрук. И встречают в этом понимании поддержку значительной части населения. Это и есть **идеология «особого пути»**. Она против естественных закономерностей пространственного развития. <...>

Между территориями и Центром всегда есть некоторый комплекс договорённостей о приемлемых условиях взаимодействия. Норма взаимоотношений. В развитых странах чётко прописанная параграфами на бумаге, в более примитивных политических пространствах – неписаная. В государстве всё благополучно, покуда Центр и регионы, перебирая инструменты влияния друг на друга, не выходят за пределы принятых норм. Однако понятие нормы может меняться.

<...> Региональная политика В.В.Путина, пытающегося нащупать новый баланс в сочетании методов кнута и пряника, при всех её недос-

татках – шаг вперёд. Понятно, что он продавливает интересы Центра. Советские циклы централизации и регионализации не решали проблему, потому что оставались в рамках одной концепции государственного пространства, где территории обязаны обслуживать Центр, нравится им это или нет. При этом наблюдалась понятная асимметрия колебаний: фазы централизации продолжительнее, чем фазы регионализации. <...>

### **Асимметрия пространства**

В распаде СССР интересна географическая асимметрия: практически весь западный фланг, от Закавказья до Эстонии, со всей откровенностью дал понять, что Москва как менеджер его больше не устраивает. Дал понять дважды: сначала это сделали страны «народной демократии», а потом уже и собственно советские республики. Восточный фланг вёл себя противоположным образом. Это естественно: для Средней Азии даже брежневская Москва в силу её относительной европеизации оставалась цивилизационным лидером. <...>

### **Городская оборона**

Сегодня наш экономический воз тянут города. Именно им удалось за прошедшие пятнадцать лет получить максимум преимуществ от свободы и частной инициативы. Поднялись сфера услуг, региональные рынки, выросло потребление и производство. Города производят большую часть ВВП. В городах живет 73% населения. <...> Режим В.В. Путина, при всех к нему претензиях как сверху (со стороны лидеров), так и снизу (со стороны отстающих), пока удерживается в коридоре рациональных решений. При этом по мере снижения своей эффективности Кремль будет переходить ко все более жёсткому сценарию. <...>

*Печатается по:* Орешкин Д.Б. Бремя пространства // Знамя. – 2007. – № 2. – С. 161-180.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=11461305>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте феномен «псевдоурбанизации».
2. В чём, по мнению автора, заключается идеология «особого пути развития России»?

### **Каганский В.А.**

*Каганский Владимир Леопольдович* – ведущий научный сотрудник Института национальной модели экономики (г. Москва).

## **Россия – СССР сегодня?** **Сравнительный портрет пространств** (с сокращениями)

Идущий спонтанный процесс разгосударствления пространства, выражающийся прежде всего в инверсиях советских структур пространства и его пострегионализации, сопровождается непрекращающимися попытками власти (прежде всего, федеральной) повернуть события вспять, провести реставрацию, вернуть прежнюю роль государства в пространстве. Отчасти это выражается в административной реформе, смысл которой состоит в рационализации пространства власти, не отличающей её от рационализации пространства страны как такового. Сам вопрос: действительно ли РФ – это СССР сегодня, вопрос о том, насколько и в каком смысле современная РФ является СССР (продолжением СССР), должен тогда ставиться и как вопрос о том, как именно в сравнении с властью СССР ведёт себя власть. <...>

### **Государственный образ пространства**

Нынешнее пространство России огосударствлено. Пространство дано государству лишь в государственной оптике, которую трудно осознать и ещё труднее преодолеть. Картина пространства России крайне упрощена. В ней представлены лишь те детали, что есть в статусной онтологии: регионы или города как статусы, а не типы районов или типы поселений, тем более не реально существующие помимо регионов (субъектов Федерации) социально-экономические районы. <...> Представление о пространстве как сотворенном властью лишает саму власть возможности видеть в пространстве не то что закономерности – просто некоторую не зависимую от государства реальность. Равно и любая динамика видится как результат действий власти (удачных либо неудачных) и противодействий ей; спонтанность и самоорганизация явно игнорируются либо даже отрицаются. Явно и закономерно структурированное пространственно общество-государство меняется сегодня вполне закономерным образом и меняется радикально и стремительно. <...>

### **Вертикаль власти – или система существующих районов?**

О новой властной вертикали сказано уже чрезвычайно много, но не сказано главное. Она не стыкуется с реальностью. Политическая организация пространства, система институциональных районов может двояко соотноситься с реальными, социально-экономическими районами. *Во-первых*, институциональное районирование м.б. полностью независимым от реальной организации общества в пространстве. К этому

близки США, где почти не совпадают институциональные районы (штаты и округа-графства), социально-экономические районы на базе городских агломераций и реальные культурные районы типа Новой Англии. Во-вторых, институциональное районирование может строиться на основе реальных районов, а на самом деле формировать их, что во многом происходило уже в Российской империи и в полном объёме было осуществлено в СССР. Такая система работает исключительно при очень хорошей согласованности с реальностью. В нашей стране в перспективе желателен первый путь, но для его реализации государство должно резко сократиться в функциональном размере (доля государственных расходов в ВВП) и просто начать постепенно уходить из пространства, как оно уходит из экономики.

**В условиях огосударствления пространства** все уровни иерархии власти копируют друг друга, и власть доходит до самого низа; сельский район копирует своим набором учреждений чуть не саму Москву. В провинциальной глубинке, бросается в глаза обилие районных учреждений и районных чиновников. В каждом районе – иногда с населением всего несколько тыс. человек – сотня «районных министерств». Существующие районы лишены институционального статуса. Создав федеральные округа между страной в целом и её регионами (федеральные округа с географической точки зрения выделены на редкость неудачно), федеральная власть не создала свои структуры между уровнями субъектов Федерации и местного самоуправления.

**Экономические микрорайоны** (округа), компактные группы взаимосвязанных административных районов и городов. В РФ их примерно 400. Эта сеть известна по имени главного автора направления как *сетка Лейзеровича*. Сеть этих районов – самая дробная из сплошных частей, покрывающих всю территорию страны. Это именно та система частей, из которых и состоит страна. Данные районы, несомненно, реально существуют, и они достаточно крупны, чтобы именно в них, а не в административных районах и городах, иметь весь набор федеральных структур. Часть этих округов – городские агломерации. Уровень экономических микрорайонов (округов) – особый уровень: именно и только здесь поселения интегрированы в реальные территориальные системы, сочлениено и взаимно пригнано сельское и городское расселение, сочетаются федеральный уровень, уровень субъектов федерации и муниципальный уровень. <...>

Уровень экономических микрорайонов – уровень максимального несоответствия и диссонанса реальной и институциональной пространственной структуры. Местное самоуправление по понятию и смыслу не есть государственная структура пространства, то для реализации своих функций, во избежание слияния с государственной структурой про-



странства или конфликта с ней оно должно быть максимально независимо от государственной структуры пространства. Но тогда пространственная структура местного самоуправления должна завершаться именно уровнем округов. <...>

### Самоуправление фикций – или система реальных мест?

На дворе реформа местного самоуправления. Некогда созданные для централизованного управления единицы советского административно-территориального деления (АТД) вот-вот возвысят до особой ветви власти, помимо федеральной и власти субъектов Федерации. Низшие единицы советского АТД притирались к территории, на этом уровне шли довольно частые перекройки районов, образование новых поселений, изменение их статусов. Низший ярус АТД и на уровне сельских районов, и на уровне малых и средних городов был придатком производственной структуры и интегрирован лишь структурами КПСС. Как правило, новый посёлок городского типа или даже новый город формировались вслед за созданием военного, промышленного, транспортного и иного предприятия и вследствие такого создания были ячейками для решения внешних по отношению к территории задач. Власть сначала формировала некие объекты и структуры и только для их обеспечения затем создавала социальную ткань. Сельские районы, малые и средние города – территории, где доминировала производственная функция, а всё остальное было её придатком.

Будущие единицы местного самоуправления в очень разной мере являются собственно местами. **Место** – явная и отчётливая территориальная целостность, само наличие, единство и специфика которой даны обыденному сознанию, реализованы в обычной жизни, проживается как ценность. Но ведь тогда очень многие единицы АТД местами не являются, будучи иногда фрагментами иных мест. Иногда и единицы АТД представляют собой места, но местами в этом смысле бывают и совсем иные территориальные общности: группы близких поселений одного или нескольких районов; целостные части административных районов; группы небольших районов и городов при наличии тесных связей – уже упоминавшиеся микрорайоны, части городов или сложные смеси фрагментов городской и сельской местности, в том числе и относящиеся к разным субъектам Федерации. Но именно эти обыденные социальные районы переживаются жителями непосредственно, осознаны и признаны ими; они всегда названы, причём нередко независимо от официальной топонимики. <...>

Местное самоуправление вводится на абсолютно всей территории страны без изъятий, тогда как известно, что на очень значительных тер-

риториях ни мест, ни местного населения просто нет. То и другое просто не успело сформироваться в ходе экстенсивного освоения новых территорий. При всей важности местного самоуправления на таких территориях оно должно замещаться или дополняться иными структурами жизнеобеспечения (внешнее управление). Местное самоуправление требует целостных, актуализированных, непосредственно данных местному населению мест, обывденных районов. Местное самоуправление – удел и право местного коренного населения, а не всех людей, случайно оказавшихся на данной территории. <...>

### **Административные статусы или истинные города?**

Особый случай места – **город**. Городов вообще столь немного (порядка тысячи), что за время подготовки административной реформы можно было разобраться с каждым из них в отдельности. Постсоветский город – это советский город после упразднения советской власти. Но при ней все поселения, обладало государственным статусом. При централизованном управлении, предполагающем нормирование и, стандартизацию, таких статусов не могло быть много. Отсюда – разделение всей сотни тысяч поселений на три страты: сельское поселение – поселок городского типа – город. Разные города и **типы городов** совершенно по-разному очерчены городской границей: есть «города», включающие огромные массивы тайги или тундры; есть просто части слитной агломерации, когда граница разных городов проходит по бойкой общей улице; есть фрагментированные поселения, части которых разделены многими километрами, причём каждая часть весьма специфична и автономна; есть города, которым тесно в своей административной границе, рассекающей территориальную и социальную ткань фактически единого поселения. <...>

### **Парадоксы действий власти в пространстве**

Основные действия власти, связанные с реализацией программы Президента РФ В.В. Путина, являются попыткой массивированной реставрации, стремлением установить (восстановить) контроль центральной власти над пространством. <...>

Все эти меры проводятся посредством изменения законодательства, в результате чего всё больше полномочий сосредоточивается в федеральном Центре. Устранены противоречия нормативных актов РФ и регионов путём изменения законодательства исключительно регионов, что заметно уменьшило полномочия регионов. Здесь надо вспомнить «ельцинские» соглашения между Центром и регионами о разграничении

полномочий в 1992-1993 гг. и сам Федеративный договор, санкционировавшие мощную децентрализацию и федерализацию. При изменении налогового законодательства регионы потеряли заметную долю налоговой базы и оказались в ещё большей зависимости от трансфертов из федерального бюджета; происходит финансовая рецентрализация страны. Фактически заметно сокращены полномочия Совета Федерации. После того как он перестал состоять из избранных глав регионов и глав законодательных собраний регионов, его статус и авторитет резко упали.

<...> Многие из указанных мер осуществлены в рамках т.н. **административной реформы**, реальная цель которой – рационализация неэффективной, громоздкой и дорогостоящей системы управления территориями. Реформа направлена на усиление контроля над деятельностью регионов. Именно для подчинения «непокорных регионов» был создан специальный инструмент – 7 федеральных округов. Можно было предположить, что полномочные представители президента станут своего рода наместниками и возникнет неконституционный уровень в институциональной структуре пространства (при создании округов в конституцию изменений не внесено). Однако несмотря на тревогу части региональных элит и общественности эти новые институты мало себя проявили, если не считать прямого вмешательства в дела регионов, особенно во время выборов их глав.

Тенденция централизации и упрощения подвластного пространства достигает максимума в начавшемся процессе объединения регионов. Первый шаг уже сделан – Коми-Пермяцкий АО (с большинством коренного населения и общим населением больше, чем у некоторых полноценных республик) и Пермская область (в которую во времена СССР входил округ) объединяются в Пермский край.

Все действия государства в пространстве в текущий период парадоксальны и обречены на неудачу, т.к. в точности повторяют логику действий государства СССР, неудача пространственной стратегии которого очевидна. Государство продолжает попытки нормировать, рационализировать, централизовать своё же собственное государственное пространство. Центр всё ещё воюет с региональными элитами, хотя их роль в силу пострегионализации и экономического подъёма, размывающего регионы, и без того сокращается. Ровно ничего не делается для оформления, бережной поддержки и просто форсирования нового «постгосударственного» обустройства пространства, этого нового будущего пространства России, развитие которого богато многими важными возможностями, такими как формирование нересурсно-сырьевых и экологически безопасных точек и зон экономического роста.

## Смысл пространства современной эпохи начала XXI века

В последние годы пространство России продолжало стремительно меняться. Сила и скорость его трансформации оставались весьма высокими. Однако эти изменения, остались практически незамеченными. В начале XXI в. РФ вошла в новый этап развития своего пространства. Но его целесообразно выделять безотносительно действиям федерального Центра хотя бы потому, что власть, продолжая неадекватно действовать в пространстве, не может достичь своих целей. Это – период начинающегося преодоления структур советского пространства и перехода российского пространства в постсоветскую фазу. Как в 1990-е гг. стремительные спонтанные процессы были гораздо сильнее целенаправленных действий власти, так и в начале нашего десятилетия спонтанные процессы оставались движущей силой динамики пространства. Предшествующий «ельцинский» и продолжающийся «путинский» периоды отличаются отнюдь не соотношением спонтанных и целенаправленных (властных) источников пространственной событийности, но прежде всего смыслом самих спонтанных процессов. <...>

Смысл современной эпохи в пространственном аспекте – **становление, возникновение пространства**. Теперь пространство является лишь аспектом государства. Однако этот феномен, как все значимое в пространстве на протяжении последних полутора десятилетий бурных пространственных трансформаций, не обращает на себя ни малейшего внимания. Содержание современного этапа пространства России – начало разрыва с советским пространством и его постепенного преодоления: массивные инверсии и стремительная пострегионализация, в ходе которой всё более значимыми становятся пространственные структуры, не связанные с региональной структурой государства. Действия власти и направление складывающихся реальных тенденций прямо противоположны. Преодолеть эти тенденции власть не в состоянии, но она в состоянии их заметно усложнить. Действия власти, несомненно, мешают пространственному развитию страны. Именно в этот период федеральная власть России упускает последние возможности конструктивных действий в пространстве России в целом.

Ни государство, ни общество в целом своего пространства не знают, не понимают, не склонны отдавать себе отчёта ни в его бремени, ни в его возможностях; никаких изменений к лучшему в этом со времён СССР не произошло. Обнадёживает лишь одно – реальная жизнь собственно страны, того, что с позиции Центра (Москвы) пренебрежительно именуется местами («на местах»), территориями, регионами, провинцией. **У пространства есть один единственный шанс обжить – вырастать «снизу», жить в самоорганизации.** Если государство не намерено

повредить пространству страны, следует осторожно дополнять самоорганизацию, пространственное развитие тонкими мерами, основанными на подлинном знании реальности. Именно в возможности пространственного развития вне и помимо государства и состоит радикальное различие РФ и СССР. *Сводя вопрос о РФ как СССР сегодня исключительно к действиям государства (особенно федеральной власти), следует настаивать на положительном ответе на него; выход в область пространственной самоорганизации, несомненно, даёт отрицательный ответ.*

**Печатается по:** Каганский В.Л. Россия – СССР сегодня? Сравнительный портрет пространств // *Общественные науки и современность.* – 2005. – № 4. – С. 100-112.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=8125536>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Назовите элементы «пространственной картины» РФ.
2. В чём суть системы «институциализации» регионов?
3. Перечислите, выделенные автором, типы городов.

### **Замятин Д.Н.**

*Замятин Дмитрий Николаевич* – канд. геогр. наук, доктор культурологи, докторант Института географии РАН, ведущий научный сотрудник Института культурного и природного наследия Министерства культуры РФ и РАН, координатор секции геополитики и политической географии Российской Ассоциации политической науки (г. Москва).

### **Динамика геополитических образов современной России**

*(с сокращениями)*

Сутью современных геополитических подходов становится целенаправленное конструирование и моделирование геополитических образов. Под **геополитическим образом** здесь понимаются целенаправленные и чётко структурированные представления о географическом пространстве, включающие наиболее яркие и запоминающиеся символы, знаки, образы и характеристики определённых территорий, стран, регионов, маркирующие их с политической точки зрения, позволяющие отождествлять определённое географическое пространство с конкретной, проводимой кем-либо политикой. Создаётся новое глобальное геополитическое пространство, где взаимодействуют постоянно изменяющиеся ключевые геополитические образы мира.

## Ключевые геополитические образы России: структура и динамика

В силу своей особой динамичности, повышенной изменчивости и даже известной неустойчивости геополитические образы представляют собой естественный испытательный «полигон», на котором возможны эффективные научные исследования. <...> Динамика геополитических образов России связана в первую очередь не с известным «маятником» Европа-Азия (Запад-Восток), но прежде всего с расширением, экспансией самого образно-географического поля России. <...>

История образно-геополитической системы (систем) России включает в себя примеры детальной структурной проработки и конструирования удачных региональных геополитических образов. К подобного рода удачам следует отнести формирование геополитического образа Юга России, в меньшей степени – Сибири (до 1910-х гг.) и Дальнего Востока (до 1890-х гг.). Динамичная образно-геополитическая система страны, представляет собой аналог неравновесной термодинамической системы, в которой кратковременные равновесные состояния сменяются закономерными периодами быстрых трансформаций.

Прежде чем рассмотреть ключевые геополитические образы (ГПО) России, необходимо дать развёрнутое определение ключевого геополитического образа. **Ключевой ГПО** – это образ, оказывающий решающее и долговременное влияние на структурирование остальных ГПО, а также формирующий и в значительной степени скрепляющий общее образно-геополитическое пространство (пространство ГПО). Ключевые ГПО характеризуются наиболее целенаправленными геопропространственными представлениями и использованием наиболее мощных территориальных и страновых символов и знаков. Перейдём к характеристике ключевых ГПО России.

Первый – **«остров Россия»**. Как устойчивый архетип геополитического развития России этот образ был выделен и подробно описан В.Л. Цымбурским. Этот ГПО во многом базируется на этнокультурных, цивилизационных и языковых особенностях развития Древней Руси и средневековой России. Этот ГПО использовался в первый год президентства В.В. Путина очень интенсивно. Начался процесс постепенного отстранения от геополитических моделей, господствовавших во внешней политике России в 1990-х гг., и создания автономного геополитического пространства. Явные попытки расширить геополитическое пространство (или восстановить контуры старого) – визиты В.В. Путина на Кубу и в КНДР.

Второй – **«Россия как Европа»**. Если в историко-философском плане этот образ был проработан в основном уже в XIX в., то в политиче-

ском и культурном смысле понимание России как, в первую очередь, европейской страны и державы было заложено в XVII–XVIII вв. Очень важно отметить, что Россия воспринималась и воспринимается в значительной мере как пограничная, фронтирная страна Европы. На протяжении 1990-х гг. происходило расставание с внешнеполитическими иллюзиями и эйфорией по поводу вхождения России в Европу. В метагеополитическом пространстве Россия постепенно отделилась от Европы, однако сами образные расстояния стали более точными, выверенными и надежными во внешнеполитическом смысле.

Третий – **«Россия-Евразия»**, детально раскрытый и проработанный в рамках концепции евразийства в 1920–1930-х гг. Здесь был сделан важный выход за рамки традиционных геополитических возможностей России. По сути, евразийцы создали мощный геополитический образ, потенциально позволяющий разрабатывать достаточно масштабные и разнообразные геостратегии. Данный ключевой ГПО наиболее явно использовался в период премьерства Е.М. Примакова, о чём хорошо свидетельствуют его визиты в КНР и Индию. Попытка сформировать евразийский «треугольник» была вполне очевидно направлена против США и НАТО. Однако, в известной степени, здесь наблюдается лишь подобие образа «Россия-Евразия», поскольку образ самой России не в состоянии заместить очень хорошо фундированные в цивилизационном отношении образы Индии и Китая. В данном случае речь может идти лишь о частичном использовании образа. Гораздо эффективнее использовался этот образ в Центральной Азии, где Россия оказывала политическую, военную и экономическую помощь постсоветским государствам. Использование ГПО «Россия-Евразия» во внешней политике подразумевает постоянное оппонирование США.

Четвёртый – **«Византия»**. Россия входила в византийский культурный круг; российскую цивилизацию можно также назвать и византийско-православной. Очевидно, что ГПО Византии играл немалую роль в формировании внешней политики России XVIII – начала XX вв. В начале 1990-х гг. это был, фактически, застывший или «замороженный» образ. Этот образ так или иначе достаточно интенсивно использовался в период премьерства Е.М. Примакова, позднее он продолжал использоваться министром иностранных дел И. Ивановым.

Пятый – **«Скандовизантия»** (термин принадлежит академику Д.С. Лихачёву). Здесь имеется дело с феноменом международного политического и культурного взаимодействия в течение нескольких веков на территории современной России, что существенно повлияло на её геополитическое самоопределение.

Шестой – **«Восточная Европа»**. Несомненно, само понятие и образ Восточной Европы неоднократно менялись на протяжении XX в. Не-

смотря на всю расплывчатость этого ГПО, он оказал и продолжает оказывать сильное влияние на формирование внешнеполитического имиджа России. Историческая память здесь используется напрямую, поскольку и Киевская Русь, и Московское государство XVI–XVII вв. достаточно ясно осознавали своё геополитическое положение в рамках Восточной Европы. Этот образ был провален из-за чрезмерного и несбалансированного развития образа Европы в целом, что фактически означало развитие, прежде всего, образов Западной Европы, ЕС и, частично, НАТО. В перспективе ГПО самой России может рассматриваться как ядро ГПО Восточной Европы. <...>

Использование ГПО во внешней политике России до сих пор было довольно эпизодичным, поверхностным и несистемным; сами образы при этом практически слабо связаны и не взаимодействуют друг с другом.

*Печатается по:* Замятин Д.Н. Динамика геополитический образов современной России // Человек. – 2002. – №6. – С. 53-60. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=4635672>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Раскройте понятие «геополитический образ».
2. Раскройте понятие «ключевой геополитический образ».
3. Дайте характеристику, выделенных автором, геополитических образов России.

### **Княгинин В.Н.**

*Княгинин Владимир Николаевич* – канд. юрид. наук, директор фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург).

### **Концепция пространственного развития в РФ**

В РФ должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации, обеспечивающий достижение заявленных целей пространственного развития. Узлами опорного каркаса должны выступить крупные городские агломерации – инновационные и управленческие центры, концентрирующие в себе экономическую активность в стране и выступающие источником изменений.

## **I. Основные проблемы пространственного развития РФ**

*1.1. Сохранение созданной по производственно-технологическому принципу пространственной организации страны стало невозможным*



*после открытия национальной экономики и интеграция России в глобальный рынок.*

Сформированная в эпоху советской индустриализации экономика начала интегрироваться в глобальный рынок, перестала быть замкнутой и самодостаточной, эффективность утратили как отдельные производственно-технологические комплексы (достаточно упомянуть «поясные цены» – после того как исчез централизованный контроль за ценами значительная часть продукции из Сибири и Дальнего Востока стала неконкурентоспособной). Из неэффективных пространственных структур стали вымываться ресурсы и, в первую очередь – человеческие. Например, Мурманская, Архангельская области и республика Коми за 1990-е гг. потеряли 10-20% населения. В будущем потери в этих регионах достигнут 30-40% населения. Происходит опустынивание ранее освоенных территорий. Т.н. миграционный «западный транзит» фактически оголяет Дальний Восток и районы Севера.

Неэффективная пространственная организация страны влечёт за собой *рост расходов на поддержание инфраструктур*, избыточных на территориях, теряющих население и производственные активы, и недостаточного в растущих регионах (ограниченность возможностей портового хозяйства, экспортных трубопроводов в нефтегазовом комплексе и пр.). Так, ежегодные потери РФ от неэффективной пространственной организации экспертно оцениваются в 2,25-3,0% ВВП в год.

*Возрастают региональные диспропорции в развитии.* В 1998 г. душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России превышало среднестатистический уровень в 2000 г. – уже в 3,2 раза. Экономические аутсайдеры увеличили своё отставание от среднероссийских показателей с 3,3 до 3,5 раз. К 2004 г. 12 субъектов Федерации из 89 обеспечивали более 50% ВВП страны. Разделение по темпам социально-экономического развития проходит не только по административным границам, но и внутри них. Более 50% населения страны живёт вне зоны экономического роста – экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 тыс. сельских населённых пунктов. Данный разрыв в развитии становится *основным социальным противоречием в стране, порождающим политические конфликты.*

Новая система расселения и пространственная организация РФ формируется хаотично и закрепляет *сырьевую специализацию страны и транзитный характер развития* многих её регионов. Наиболее конкурентоспособной на мировом рынке частью страны оказываются сырьевые зоны. Они «стягивают» на себя проектные мощности, поглощают свободные капиталы, квалифицированную и мобильную рабочую силу, они постепенно становятся «спонсорами» общенациональных полити-

ческих процессов. Отсутствие зон высокоорганизованной урбанистической среды жизни (концентрация современных городских инфраструктур, экологически благоприятных условий жизни в населённых пунктах, транспортная доступность основных мировых центров и пр.) становится препятствием для концентрации на территории РФ ресурсов будущего: высококвалифицированной, мобильной рабочей силы, инновационных технологий, источников информации, «брендов» и т.п.

*1.2. Форма и темп интеграции в глобальный рынок – определяющий фактор для развития российских регионов.*

Регионы занимаются поиском места в более широкой, чем национальная, системе мирового разделения труда. В условиях глобализации для стран оказывается чрезвычайно важно иметь не только конкурентоспособные технологии и фирмы, но, главное, регионы, способные принять эти технологии и фирмы. Нельзя утверждать, что государства больше не управляют миром, а их место в качестве строителей мирового порядка заняли глобализированные регионы. Экономическая мощь государства теперь зависит не столько от валовых объёмов производства и природных запасов, сколько от обладания центрами, управляющими потоками на глобальном рынке. До тех пор, пока всё внимание государства концентрируется на развитии отраслей, технологий и компаний, данный региональный аспект развития упускается из виду.

*1.3. Сложившаяся система государственного управления не позволяет обеспечить рост регионов и развития страны.*

Особенность **либеральной модели макроэкономического регулирования**, как метода государственного управления в условиях интеграции экономики страны в глобальный рынок, заключается в том, что она игнорирует региональные особенности экономики, добиваясь выравнивания условий хозяйствования на открытом рынке. Проектно-пространственное управление уходит из государственного управления и заменяется общегосударственной транспортно-коммуникационной политикой, межбюджетным регулированием.

Большинство регионов РФ сформировались как *централизованные и иерархические*, собранные вокруг доминирующих корпораций, а потому в своих планах и проектах развития они обречены следовать планам и проектам последних. Поэтому именно крупные, конкурентоспособные в глобальном масштабе корпорации, действующие в России (преимущественно сырьевые), выдвинулись в разряд «планировщиков» пространственного развития страны, лоббируя определённые проекты расселения и развития транспортной инфраструктуры. Но это обеспечивает конкурентоспособность страны только на одном мировом рынке – товарно-сырьевом.

В системе государственного управления фактически *отсутствуют инструменты согласованного использования ключевых ресурсов территорий*: финансовых, человеческих, природно-экологических, культурных. Различные аспекты деятельности территориального планирования «расташены» по различным ведомствам. Фактически *утрачена культура планирования использования территории*. Региональные социально-экономические программы, даже принятые на федеральном уровне, сводятся к налоговым и бюджетным преференциям. Проектно-планировочная документация (генеральные планы населённых пунктов, проекты границ муниципальных образований и т.п.), относительно эффективно может выполнять свою регулирующую функцию только в границах поселений. <...> Администрации субъектов и муниципальных образований фактически не мотивированы на решение задач экономического роста своих территорий. Решая преимущественно социальные задачи в логике распределения бюджетных средств, органы власти субъектов федерации и муниципальных образований фактически заинтересованы в бюджетных трансфертах больше, чем в росте собственных бюджетных источников.

## **II. Цели пространственного развития Российской Федерации**

Макроэкономическое регулирование необходимо дополнить политикой регионального развития, которое предполагает актуализацию производительных сил страны в условиях глобального рынка. Новая пространственная организация страны должна: обеспечивать интеграцию в глобальный рынок, наиболее эффективную с точки зрения капитализации страны; способствовать ускоренному социально-экономическому развитию РФ, за счёт правильного распределения производительных сил по территории; обеспечивать связанность страны, открывающую доступ территорий и их населения к источникам социально-экономического роста; гарантировать удержание территории страны как «большого пространства».

## **III. Формирование опорного каркаса в пространстве страны**

Регионы-лидеры становятся центрами инновационного развития страны и демонстрируют новый тип экономического и социального роста для других территорий. Задачей этих территорий становится не столько копирование пути развития вырвавшихся вперёд регионов-лидеров, сколько встраивание в формирующуюся новую региональную иерархию – регионы-производители, регионы-посредники и регионы-финансовые центры. В РФ должен быть сформирован новый опорный каркас пространственной организации, узлами которого должны высту-

пить крупные городские агломерации – инновационные и управленческие центры. <...>

Опорные регионы, должны стать узлами опорного каркаса пространственной организации страны и «собирать» российскую территорию как основные транспортные узлы, зоны интеграции РФ с глобальной экономикой, территории концентрации центров управления товарами, финансовыми, информационными и миграционными потоками. Только в этом случае в стране можно сохранить «точки роста». Функции опорных регионов необходимо дифференцировать в зависимости от способа «сборки» территорий, производственной специализации последних и их внутренних кооперационных связей, типа их связывающих транспортно-коммуникационных инфраструктур, способа интеграции в глобальную экономику, а также от специфики этапа развития, который переживает российское общество. **Интеграция РФ в глобальный мир идёт по нескольким направлениям**, имеющим свою географическую локализацию и культурно-экономическую специфику, задаваемую приграничным соседством: на Северо-Западе РФ – с ЕС; в центре и на Юго-Западе – со странами СНГ; на Юге – с исламским миром; на Юго-Востоке – со странами АТР и в первую очередь с Китаем. Во-первых, должна дифференцироваться государственная политика регионального развития и, во-вторых, выстроена пространственная организация, отражающая определённую *иерархию* регионов. Интеграция РФ в глобальную экономику приведёт к выделению на её территории **следующих зон**:

«**Мировые города**», оказывающие существенное влияние на глобальную экономику (Лондон, Нью-Йорк, Токио). На статус «мирового города» в РФ есть только один претендент – Москва, оказывающая существенное влияние на распределение сил на двух значимых сегментах глобального рынка: сырьевом и безопасности.

**Зоны технологического трансферта.** В случае сохранения относительно быстрых темпов роста российской экономики в течение 5-10 лет произойдёт коренное технологическое её преобразование. Пока это будет происходить за счёт импорта массовых, стандартных технологий, а основным импортёром будут иностранные фирмы, разворачивающие процессинговые центры в России и рассчитанные на поставку продукции на растущий внутренний рынок. Размещение подобных центров возможно только в населённых пунктах, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и организованной урбанистической средой жизни. Такие центры должны находиться в коммуникационной доступности: в створах международных транспортных коридоров, в портовых комплексах.

**Зоны инновационного развития.** На территории РФ в настоящий момент практически отсутствуют инновационные зоны. Старые науко-

грады не справляются с функцией концентрации инновационных сил. Западный опыт собирания национальной инновационной системы на базе крупных университетов не может быть реализован в силу того, что таких современных университетов в России пока ещё нет. Инновационное развитие может быть обеспечено только за счёт подстёгивания развития городов, активизации урбанистических процессов.

**Зоны старопромышленных регионов,** производственно-технологическая база и система расселения которых создана ещё в период советской индустриализации. Это регионы, основанные на устаревающих, стандартных технологиях, ориентированные на замкнутые локальные стационарные рынки. Подобные регионы будут в обозримой перспективе стагнировать, выступая в качестве «внутренней деревни» – поставщика рабочей силы для регионов группы роста. Наиболее сложной ситуация может оказаться в тех из них, где сохранится достаточно высокий естественный прирост населения и конкуренция за доступ к основным экономическим ресурсам не только между отдельными индивидами, но и между относительно крупными социальными группами. Речь идёт прежде всего о Юге европейской части РФ.

**Сырьевые зоны.** Старый сырьевой комплекс был рассчитан на обеспечение внутренней экономики, и его экспортная переориентация потребует преобразований в системе расселения и транспортной организации (развитие экспортных трубопроводов и портового хозяйства, дезурбанизация районов Севера, вахтовое освоение новых сырьевых регионов и концентрация в них капиталовложений). Одним из основных вопросов пространственного развития сырьевых зон России станет выбор наиболее перспективного рынка на ближайшие 30-50 лет. Помимо ЕС как традиционного потребителя российского сырья (главным образом углеводородов), будет возрастать роль США и стран АТР, в том числе Китая в роли потребителей. В зависимости от выбора рынка поставок будет корректироваться и схема расселения в Сибири и на Дальнем Востоке, а также транспортно-коммуникационные коридоры.

**Зоны безопасности.** Безопасность страны обеспечивается на базе геополитических технологий. По мере обесценивания данных технологий для России будет возрастать бремя содержания приграничных территорий и военной индустрии. Это требует перестройки модели распределения ВПК по территории и реорганизации пограничной зоны. Крупные проекты по формированию торговых зон, реализуемые в приграничных территориях России на Дальнем Востоке, сориентированы на облегчение доступа иностранных производителей и продавцов на российскую землю (зона «совместной юрисдикции» – «ПТЭК Пограничный – Суйфэньхэ», предлагаемый для реализации во Владивостоке проект «Университета стран АТР»).

#### IV. Проекты пространственного развития

Количество проектов, которые федеральное Правительство способно реализовать в сфере реорганизации пространственной структуры страны, ограничено в силу дефицита бюджетных ресурсов, и в связи с недостаточностью демографического потенциала страны и масштаба управленческого маневра органов государственного управления.

##### Мегалополис Москва – Санкт-Петербург

Наиболее крупным, ядерным проектом в пространственном развитии страны может стать проект формирования первого в стране **мегалополиса** как *соединение двух крупнейших агломераций страны – Москвы и Санкт-Петербурга*. Данный мегалополис способен сконцентрировать в своём составе значительную часть населения страны (до 30%), а также существенную часть производства ВВП. Есть все основания рассчитывать, что мегалополис «Москва – Санкт-Петербург» за счёт ускорения и упрощения коммуникаций внутри региона позволит повысить динамику экономических процессов, упорядочить миграционные процессы, использовать миграционный потенциал столиц. В целом такой подход к формированию более крупных региональных образований как локомотивов развития на базе уже существующих регионов-лидеров соответствует мировому опыту территориального развития. **Выделение на территории РФ опорных регионов** может быть произведено за счёт: формирования узлов инфраструктур (развитие транспортных узлов и коридоров федерального значения); стыковки внутренних транспортных коммуникаций с международными транспортными коридорами; поддержания миграционной мобильности населения; размещения крупных образовательных учреждений федерального значения; функционального зонирования территорий. <...>

##### Мировой Университет

Важнейший национальный приоритет страны при сохранении инновационного вектора развития – это возможности формирования нового поколения человеческих и трудовых ресурсов. Крупные образовательно-инновационные комплексы, готовящие выпускников профессий, которые будут затребованы в неоиндустриальном «завтра», а не в сырьевом и традиционном «сегодня», могут быть достигнуты за счёт укрупнения существующих вузов страны в выбранных опорных регионах. В первую очередь, это регионы, задающие масштаб и связность страны – Уральский регион, Юг и Дальний Восток. Вероятнее всего таким образовательным комплексам необходимо присвоение статуса федерального

инновационного центра по определённым национальным инновационным приоритетам (сверхбыстрый транспорт, новые материалы, нанобиотехнологии, гуманитарные технологии, новая энергетика и т.д.).

### **Связность территории РФ – транспортный каркас страны**

Россия – страна гигантских территорий, и в ней присутствуют центробежные тенденции, вследствие того, что на карте страны есть лишь один центр управления – Москва. В рамках безопасности и сохранения территориальной целостности необходимо, задавать её инфраструктурный, транспортный каркас. Ключевым проектом, сшивающим транспортную и грузовую функции, является национальный проект Северного региона – формирование хозяйственно-экономического и исследовательского комплекса на базе Северного морского пути. Вторая сторона этого проекта – «удержание» и усиление территории Дальневосточного региона и восстановление эффективности использования морских портов и Транссиба. <...>

### **V. Задачи по реализации политики пространственного развития РФ**

Федерация должна сосредоточиться на формировании и развитии опорного каркаса пространственной организации страны. Территории, не отнесённые к узлам данной организации, должны самостоятельно выработать и реализовывать стратегии своего развития. Федерация должна осуществлять селективную бюджетную поддержку региональных инициатив. <...> Для упорядочения политики регионального развития и управления пространственным развитием РФ необходимо нормативно закрепить схему пространственного развития страны, определив параметры развития системы транспортно-коммуникационных инфраструктур, осуществив функциональное зонирование территорий, определив места локализации крупных объектов социальных инфраструктур федерального значения и основные параметры системы расселения.

*Печатается по:* Княгинин В. Концепция пространственного развития РФ [Электронный ресурс], 2004.

Доступно on line: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/development/supplement/>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.

#### **Вопросы для самоконтроля**

1. Назовите последствия неэффективной пространственной организации государства.
2. Укажите основные направления интеграции РФ в глобальный мир.
3. Охарактеризуйте зоны технологического трансферта.

## Раздел III. «ЦЕНТР-РЕГИОНЫ»: ПРОБЛЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

---

---

### Темы 7-8. Современный федерализм и федерации. Проблемы российского федерализма

Существует две модели территориально-государственного устройства: *федерализм* и *унитаризм*.

**Федеративное государство** создаётся по центростремительному принципу путём интеграции автономных территорий (многие федерации до сих пор представляют собой союзы государств (Малайзия, ОАЭ) либо по центробежному принципу через делегирование государственных полномочий на места (Германия). Власть в регионах может быть организована как президентская (выборный губернатор в США, Бразилии) или как парламентская республика (региональное правительство, ответственное перед местной легислатурой в Германии, Австрии, Канаде, Австралии). Федерации бывают асимметричными, когда не все территории имеют статус полноправных субъектов или когда права субъектов заметно отличаются (например, по механизмам федерального вмешательства). Такая форма устройства характерна для многих крупных государств.

Основу федерализма составляет гарантированное разделение власти между «центром» и «субъектами федерации». В качестве последних выступают регионы, т.е. речь идёт о территориальном разделении власти, при которой субъекты федерации определены географически. Основываясь на западном опыте создание федерации «будит» местную инициативу, позволяя при этом более эффективно использовать потенциал развития субъектов федерации. Подобный тип государств строиться на **трёх основных принципах: принцип автономии** (федерация в целом и каждое из её образований наделяются прерогативой принятия законов, имеет место реальное разделение властей); **принцип равенства** (федерации принадлежит политический контроль над её субъектами); **принцип участия**.

В балансе взаимоотношений «центр-регионы» федерализм предполагает качественно более высокий уровень региональной автономии и самоуправления по сравнению с другими формами территориально-го-



сударственного устройства. Доминирование властных полномочий «центра» подтверждается современным процентным соотношением. Так на долю центра приходится 80% всех полномочий, за субъектами федерации закреплены 15%, а за местными властями соответственно 5%.

Согласно Конституции РФ «Россия – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (Конституция РФ от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004.

Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

**Унитарное государство** сочетает централизацию государственной власти с развитым местным самоуправлением – право территории на политическую самостоятельность признано всеми демократическими государствами. Современная практика богата образцами асимметричного унитаризма, когда отдельные территории получают региональную автономию (к примеру, Италия и Португалия). Унитарные государства количественно преобладают.

## Основные понятия и термины

**Государственное устройство** – политико-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотношения с центральной властью. Выделяют две основные формы государственного устройства: *унитарная* и *федеративная*.

**Дуалистический федерализм** предполагает модель равновесных федеративных отношений, без смещения центра тяжести в ту или другую сторону.

**Конфедерация** – тесный, официально оформленный с помощью договора союз независимых государств, сохраняющих при этом свой суверенитет и верховенство своей юрисдикции.

**Кооперативный федерализм** предполагает интенсивное взаимодействие между уровнями власти, т.е. относится не к централизации, а к организации государства как территориально-политической системы.

**Регион** – это подсистема обеспечения регионального интереса. Её ролевая функция – самостоятельное решение местных вопросов. Для этого она стремится создать управленческую автономию, собственное политическое подпространство, независимое по определённым параметрам от центра.

**Унитарное** (фр. unitaire, лат. unitas – единство) **государство** – форма государственного устройства с единой: конституцией, системой органов законодательной, исполнительной и судебной власти, где функционирует единая правовая и денежная системы. Внутри государства

нет государственных образований, а административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью (Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – С. 18).

**Федерализм** (лат. foedus) – союз, объединение, соглашение (Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 55).

**Федеративное** (лат. foederatio – союз, объединение) **государство** – форма государственного устройства характеризующееся объединением двух или нескольких территориальных единиц – субъектов федерации (штатов, земель, кантонов, провинций, республик и т.п.) в одно государство. Эти территории обладают политической, экономической и культурной самостоятельностью, имеют собственное административно-территориальное деление (административно-территориальные единицы имеют одинаковый статус и равные права, т.е. обладают политической самостоятельностью) и законодательство. В федеративных государствах существует два уровня власти – федеральный и региональный (Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – С. 21-22).

**Федератизм** – наличие государственных образований, обладающих автономией, аналогичной той, которая есть у субъектов федерации, но не имеющих права на полноценное участие в процессе принятия общенациональных решений.

**Центр** – подсистема общегосударственного контроля и управления, выполняющая свои ролевые функции – целостность территории государства, обеспечение единой общегосударственной политики. Она стремится создать управленческую вертикаль, пронизывающую все управленческие уровни и обеспечивающую их субординацию.

## **Кинг П.**

*Престон Кинг* – профессор полит. наук в Университете г. Ланкастера (Великобритания); один из самых авторитетных в мире исследователей проблем, связанных с теорией и практикой федерализма. Автор книги «Федерализм и федерация», в которой разделяет два вынесенных в заголовок понятия: федерализм как комплекс идей или особую политическую идеологию и федерацию как реально существующее государственное устройство.

## **Классифицирование федераций** (с сокращениями)

Федерации принято противопоставлять, с одной стороны, унитарным государствам, а с другой – конфедерациям. В качестве образцов унитарных систем обычно приводят такие страны, как Франция, Великобритания, Италия, Кения и Египет. Основной принцип, на который

делается упор во всех этих случаях унитаризма, заключается в том, что в каждом из них якобы обнаруживается один верховный, предельный и единый центр власти. Когда речь заходит о примерах конфедерации, наблюдатели традиционно упоминают Ахейский союз (Древняя Греция), Конфедерацию Новой Англии (1643 г.), Американскую Конфедерацию (1781 г.) и Швейцарскую Конфедерацию (существовавшую со времен средневековья и вплоть до 1867 г.). Среди более поздних, появившихся после Второй мировой войны, образований в данной связи можно сослаться на Североатлантический союз (НАТО), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), Арабскую лигу и Организацию африканского единства (ОАЕ). Главным признаком конфедерации считается то, что центр не является там носителем верховной власти – он наделён своими полномочиями по благоусмотрению составляющих конфедерацию единиц. <...>

Типология «**унитарный / конфедеративный / федеративный**» (далее **у/к/ф-типология**) никогда не была слишком информативной. Эта типология сложилась лишь в течение последних двух столетий. Она даёт ответ на широкий вопрос: «Кто является носителем верховной власти в системе, а кто – нет?» В то же время у/к/ф-типология отвечает и на более конкретный вопрос: «Является ли носителем верховной власти центральное правительство или же эту роль играют правительства местные?» <...>

Федерации обычно рассматриваются как образования, занимающие некое промежуточное положение, балансирующие между тиранией и безудержной свободой, абсолютизмом и анархией, между предельной централизацией и полной децентрализацией. <...> Одна из грубейших ошибок, которые делают при обсуждении проблемы федерации, заключается в допущении, что в большинстве или во всех без исключения случаях уровень централизации является простым, удобным и полезным критерием классификации и оценки деятельности правительств. Но централизация имеет несметное количество вариаций и влияет на бесчисленное множество функций, которые часто противоречат одна другой. <...> **Степень централизации** является тем главным мерилom, которым пользуются при выделении категории «федерация». Следует отметить, что подобно тому, как имеется бесчисленное множество часто несопоставимых типов централизации/децентрализации, существуют и другие критерии классификации правительств, не имеющие никакого отношения к степени централизации, и такие критерии тоже многочисленны и разнохарактерны. <...>

**Федерация** – это государство, которое конституционно поделено на одно центральное и два или более территориальных (региональных) правительства. Сфера ответственности центра охватывает всю нацию в целом, тогда как полномочия регионов имеют по преимуществу мест-

ный характер. Центральное правительство не является сувереном того образца, который не допускает вовлечённости региональных единиц. Это обусловлено тем, что региональные единицы конституционно инкорпорированы в центр для выполнения определённых целей. Соответственно, в федерации суверенный элемент состоит, как минимум, из трёх компонентов: центра и двух или более территориальных единиц (регионов, кантонов, провинций либо штатов).

Самая **характерная черта федерации** – укрепление региональных компонентов т.о., что они представлены в национальном центре и в этом смысле составляют часть его. Подобную структуру было бы удобно назвать полиархической.

Региональные составляющие федерации не суверенны. В федеративном государстве всегда присутствует некая форма согласованной и комплексной процедуры принятия решений. В случае крайней необходимости федеральный центр обладает конституционной возможностью постепенно подорвать или даже уничтожить региональную укреплённость, всё время прибегая к чрезвычайным конституционным мерам, которые обычно для этого требуются. <...>

*Печатается по:* Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. – 2000. – № 5. – С. 7-18.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=3645544>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Приведите примеры конфедераций.
2. Как автор трактует термин «федерация».

### **Шило В.Е.**

*Шило Вячеслав Евгеньевич* – канд. истор. наук, заведующий сектором федерализма Института США и Канады РАН (г. Москва).

### **Американский федерализм на рубеже столетий** (с сокращениями)

Федерализм как форма государственного устройства в виде сложившегося и исторически утвердившегося политико-административного деления страны составляет одну из важнейших основ организации и функционирования политической системы американского государства и жизни всего американского общества. Именно в данном качестве каждые четыре года в ходе очередных президентских выборов совокупность федеративных отношений проходит свою традиционную проверку на стабильность и эффективность государственного управления. <...>

Под федерализмом следует понимать сложную, многогранную совокупность отношений, которая возникает и развивается на основе и в рамках политически согласованных и чётко юридически закреплённых федеративных (или другого рода союзных) государственных и международных структур. В мире насчитывается более 20 федераций, с населением 2 млрд. человек. По характеру и степени развития федеративных отношений страны с федеративной формой государственного устройства обычно подразделяются на три категории: развитые (устоявшиеся), развивающиеся и складывающиеся. США относятся к развитым федеративным образованиям.

### **Американские параметры федерализма**

Политико-государственная система США в своём наиболее обобщённом виде базируется на разделении властей (исполнительной, законодательной, судебной) и федеративной форме устройства страны. Тем самым принцип горизонтального разделения власти поддерживается и окончательно закрепляется федеративным характером государственного устройства, а именно вертикальным подразделением полномочий на центральный, штатный и местный уровни власти. Но главное, что присуще федерализму в его американском измерении, связано с фактом превращения федерализма из чисто правового феномена (формы государственного устройства) в эффективное средство решения многочисленных проблем, в неотъемлемый образ жизни всего американского общества. Один из наиболее авторитетных специалистов в области американского федеративного государственного устройства профессор В. Острем особо акцентирует внимание на том, что федерализм в США – «это не просто форма правления; это метод решения проблем, образ жизни».

Важнейшим при рассмотрении федеративного устройства США на рубеже веков остаётся тот факт, что в настоящее время американский федерализм развивается под воздействием и в условиях взаимообогащения двух основных школ. Первое научное направление возглавляет профессор Дж. Кинкейд. Сторонники придерживаются мнения, что в основе американского федерализма должны превалировать начала активного соперничества, соревновательности. Если в каком-либо штате возникают проблемы экономического характера, то от разумной политики и инициативности его властей по привлечению капиталовложений, поиску путей перспективных направлений совершенствования хозяйственной деятельности будет зависеть положение этого субъекта в общей таблице о рангах в масштабах американской федерации.

Вторая школа научной мысли в области американского федерализма сформировалась в рамках и вокруг Центра по изучению федерализма

Темплского университета в Филадельфии (штат Пенсильвания), во главе с профессором Д. Элазаром. В качестве приоритетного постулата выдвигались идея всесторонней социальной поддержки населения, партнёрства и сотрудничества. В их интерпретации гармоничное развитие отношений между субъектами американской федерации немислимо без тесного взаимодействия всех уровней власти – федерального, правительств штатов и местного управления. Центральные власти должны путём перераспределения общенационального продукта обеспечивать по всей стране (а следовательно, во всех штатах и во взаимодействии с органами власти на местах) предоставление гарантированного минимума социальных доходов и услуг.

### **Конституционные основы федеративного устройства**

Федеративная форма государственного устройства в США установлена в соответствии с действующей в стране конституцией 1787 г. Основу федеративного государства США составляют 50 штатов страны и федеральный округ Колумбия с особым статусом, на территории которого находится столица – Вашингтон. По численности населения, размерам территории, уровню экономического развития многие штаты представляют собой полноценные унитарные государства; их руководителей по полномочиям и возлагаемой на них ответственности можно сравнить с главами многих независимых государств современного мира. Основные законы штатов признают верховенство федеральной конституции. <...>

Конституция США не ограничивается установлением предметов исключительного ведения федерации. Данная схема дополняется рядом других положений. Во-первых, устанавливается сфера совместных, «конкурирующих» полномочий органов федерации и штатов. К их числу относится законодательство и правоприменение в области налогообложения, регламентация форм деятельности корпораций. Действующим признаётся федеральное законодательство, а не вступившее в противоречие или совпадающее с ним законодательство штатов. <...>

Роль штатов достаточно велика. Они сохраняют за собой право на регулирование вопросов собственности и обязательственного права, брака и развода, здравоохранения, социального обеспечения, профессиональной деятельности. В сферу действия права штатов включены вопросы организации и деятельности центральных и местных органов власти, проведения общественно необходимых работ, налогообложения, введения санкций за преступления и правонарушения.

<...> В США сняты практически все территориальные ограничения на передвижение лиц, товаров, услуг и капиталов. Они подпадают под действие XIV поправки к конституции, которая гласит: «...Ни один штат

не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии и вольности граждан Соединенных Штатов; ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или собственности без законного судебного разбирательства и не может отказать лицу, подчиненному его власти, в равной для всех защите закона...».

### **Периодизация американского федерализма**

Бросая ретроспективный взгляд на развитие современного американского федерализма можно условно выделить три основных периода. Во времена первоначального зарождения капитализма в США и эпоху господства свободного предпринимательства, особенно до Гражданской войны, власть федерального правительства была несравненно скромнее, чем влияние и полномочия штатов – субъектов американской федерации. Союз был занят решением вопросов внешней политики и военными делами, предпочитая в тот период предоставлять урегулирование большинства внутренних проблем правительствам штатов.<...>

Положение коренным образом изменилось с приходом эры империализма и началом бурного развития государственно-монополистического капитализма. С конца XIX и особенно в начале XX в. стал набирать темпы процесс стремительного и неуклонного расширения полномочий федерального правительства. На смену длительное время сохранявшейся децентрализации пришла бурная централизация. Централизация американской федерации постоянно сталкивалась с крайне ожесточённым сопротивлением со стороны властей штатов. Последнее имело питательной почвой не только объективные противоречия в среде американского капитала, но и традиционное стремление американцев к широкой свободе предпринимательства, гарантию сохранения которого они видели в большей независимости штатов. И наконец, с конца 60-х – начала 70-х гг. XX в. в рамках американской федерации наметился устойчивый откат от ультрацентралистских веяний в характере эволюции федеративных отношений в стране в силу качественно изменившихся условий хозяйственного и политического развития в мировом масштабе.

В условиях всемерного и ускоренного развития процесса глобализации мирохозяйственных связей вопросы федерализма, независимости или подчинённости одного уровня власти другому ни в коей мере не ставятся и открыто не выдвигаются в центр общенациональных приоритетов США. Роль федеративного разделения власти в США на центральные, штатные и местные органы управления выходит далеко за рамки несколько упрощенных или поверхностных представлений о них как о сугубо административно-территориальных единицах государства, пассивно «следующих в фарватере» любых решений федерального госаппарата Вашингтона. <...>

Важной чертой американского федерализма наших дней стало растущее участие субъектов американской федерации (штатов) в осуществлении разнообразных международных контактов. В зарубежной литературе подобная деятельность получила название «парадипломатии». Но если для таких развитых федераций, как Германия, Канада, Швейцария подобный феномен имеет определённые исторические корни, то для США выход штатов на международную арену представляет собой новое явление, начавшее бурно распространяться только в 1960-е гг. Так, в 1985 г. 29 штатов имели 55 своих зарубежных представительств за границей на постоянной основе, а в начале 1990-х гг. 43 штата располагали сетью из 163 международных агентств и миссий. <...>

### **Некоторые уроки для России**

Подводя итоги процесса развития современного американского федерализма, необходимо вычленилть те элементы, которые несут перспективный характер, и могут представлять интерес для России. Это, во-первых, устойчивый процесс расширения полномочий и активное прямое вовлечение субъектов федерации в решение проблем, возникающих в общественном развитии; во-вторых, превращение федерализма в широком смысле из формы государственного устройства в фундаментальную философскую и идейно-политическую основу жизни всего российского общества; в-третьих, объективный и устойчивый процесс непосредственного вовлечения субъектов федерации в осуществление международной деятельности; в-четвёртых, приобретение федерализмом всё более отчётливых черт наднационального явления. Последнее означало бы проведение более последовательного и настойчивого курса на сближение и всестороннюю интеграцию с республиками бывшего СССР.

*Печатается по:* Шило В.Е. Американский федерализм на рубеже столетий // США-Канада: Экономика, политика, культура. – 2002. – № 1. – С. 61-77.  
Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=2320635>.

#### **Вопросы для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте идеи федерализма ведущих научных школ США.
2. Дайте характеристику второму периоду развития американского федерализма (конец XIX – начало XX в.).
3. Перечислите отличительные черты американского федерализма.

### **Великая Н.М., Шишкин В.В.**

*Великая Наталья Михайловна* – канд. социол. наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета (г. Москва). *Шишкин*



кин Владимир Владимирович – канд. истор. наук, доцент Северо-Западной академии государственной службы (г. Санкт-Петербург).

## Российский федерализм (с сокращениями)

Возросший интерес к проблемам современного федерализма связан прежде всего с процессом политической и социально-экономической регионализации, проходящим как в России, так и в других странах. Исторически **идея федерализма** была обоснована в XVIII в. как способ децентрализации управления («горизонтальное разделение власти»), т.е. инструмент демократизации государственного строя. Ни в одной западной стране, где утвердился федерализм, он не рассматривался и не рассматривается как форма решения т.н. национального вопроса, межэтнических отношений (США, ФРГ, Бразилия, Австралия и др.). Напротив, государства, которые избрали федеративное устройство как способ решения национального вопроса, одно за другим распались в конце XX в. (СССР, Югославия, Чехословакия).

<...> Принятие в 1993 г. новой Конституции РФ означало, что власть сделала заявку на обустройство иных федеративных отношений. Объективность и отнюдь не исключительный по сравнению с опытом других стран характер целей и задач российских федералистских преобразований тем не менее изначально предполагали несколько принципиальных вариантов их возможного развития. Вероятны были: восстановление *унитарного государства* советского образца при сохранении внешней атрибутики федерализма и демократии; сохранение «*жёсткого*» варианта федерации с отдельными конституционными послаблениями республикам и некоторым регионам, но с возможным укреплением всей атрибутики властной одновекторной вертикали «Центр – регионы»; противопоставление стихии децентрализации *варианта «мягкого» федерализма*; развитие «*ползучего конфедерализма*», вполне вероятный сценарий, условиями реализации которого становится несостоятельность политики Центра. <...>

Реальное развитие федерализма в стране оказалось сложнее, противоречивее и сочетало в себе элементы всех вариантов одновременно. Важно иметь в виду, что и после принятия Конституции 1993 г. становление федерализма происходило за счёт реальной политической практики, на основе существовавшего баланса политических сил, часто вопреки конституционным положениям или благодаря правовому несовершенству и противоречивости самой Конституции РФ, которая заложила **основные принципы, построения подлинной федерации:**

- 1) суверенитет Российской Федерации на всей её территории;

- 2) верховенство на всей территории страны федеральной Конституции и федеральных законов;
- 3) государственная целостность страны;
- 4) единство системы государственной власти;
- 5) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- 6) равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации;
- 7) равноправие субъектов Федерации между собой в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. <...>

Сегодня российский федерализм вышел на очередную, более высокую ступень своего развития, которая, качественно отличаясь от предшествовавших ступеней, в то же время отнюдь не означает завершения процесса формирования самого федерализма. Очевидными представляются сегодняшние проблемы развития; в то же время достаточно хорошо просматриваются как завтрашние трудности, так и перспективы поступательного развития федеративных отношений. □... □

В России – 89 субъектов (\* на 2008 г. в РФ существует 83 субъекта вследствие укрупнения ряда субъектов Федерации. Так, 7 марта 2003 г. был проведён референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в Пермский край. 17 апреля 2005 г. был проведён референдум по присоединению Таймырского и Эвенкийского АО к Красноярскому краю. Объединение вступило в силу 1 января 2007 г. 23 октября 2005 г. был проведён референдум по объединению Камчатской области и Корякского АО в Камчатский край. Объединение вступило в силу 1 июля 2007 г. 16 апреля 2006 г. был проведён референдум по присоединению Усть-Ордынского Бурятского АО к Иркутской области. Присоединение вступило в силу 1 января 2008 г. Референдум об объединении Читинской области и Агинского Бурятского АО в единый Забайкальский край состоялся 11 марта 2007 г. Край считается образованным с 1 марта 2008 г. (Доступно on line: <http://otvet.mail.ru/question/10117269/>. Дата обращения 25 декабря 2008 г.), которые значительно отличаются друг от друга и по численности населения, и по уровню социально-экономического развития, и по степени развитости гражданского общества. Подобной асимметрии при таком количестве государственных образований не наблюдается ни в одной стране мира. Причём равный статус имеют и территории с населением более 5 млн. человек, наполняющие федеральные бюджет, и государственные образования с численностью в 20 тыс. человек, существующие исключительно на дотации из Центра. <...>

Опыт существующих в мире государств-федераций показал, что число субъектов федерации (штатов, земель, провинций, др.) колеблется от нескольких единиц до нескольких десятков. Средняя цифра лежит где-то в пределах 20 при максимальном числе субъектов федерации в Аргентине (32) и США (51). Причём статус субъектов в асимметричных федерациях зависит от уровня социально-экономического и политического развития регионов.

<...> На сегодняшний день каждый субъект Федерации в России имеет своё лицо, свой уровень развития, и свои, базирующиеся на законах и традициях, отношения с Центром. Вариант асимметричной федерации осложняет как правовой, так и политический процесс взаимодействия регионального и центрального уровней власти, ибо каждый субъект Федерации пытался установить свои нормы и способы взаимодействия с Кремлём. При этом зачастую слаборазвитые, дотационные, конфликтогенные регионы (прежде всего национальные республики) имеют больше прав, чем стабильно развивающиеся. <...>

Исторический опыт показывает, что федерации, созданные на основе конституции (США, ФРГ), как правило, более стабильны и эффективны, чем федерации, образованные по договору. Последние часто бывают асимметричными (их субъекты имеют разные статус и права), и между регионами и Центром постоянно идёт борьба за пересмотр условий договоров. Тем не менее при определённых условиях и такие федерации жизнеспособны. Смещение же этих двух принципов ведёт к полной путанице в правовой сфере и, как следствие, к внутренней нестабильности подобной федерации. Именно такая ошибка и была допущена в России.

<...> Выработка политического курса в федеративном государстве включает своего рода торг, ведущийся на различных уровнях. Характерной чертой федерализма является то, что центральная власть в предусмотренных конституцией формах вовлекает субъекты федерации в процесс принятия решений на основе компромисса; но общей проблемой, особенно актуальной в России, является то, что участники торга располагают далеко не равным объёмом ресурсов, и именно эта властная асимметрия предопределила своеобразие российского федерализма. Хотя некоторые страны Европы и имеют асимметричную государственную структуру (например, автономные области в Италии, обладающие более широкой компетенцией, или т.н. национальности – прежде всего Каталония), в Европе нет асимметричных федераций. Напротив, успешное развитие швейцарского или германского федерализма часто объясняют именно его симметричностью. Асимметричный федерализм может привести к **дуалистическому федерализму** – когда статус одного штата или региона коренным образом отличается от положения других. Дуа-

листическому федерализму присуща тенденция полного государственного обособления, что может привести к распаду федерации, как это случилось с Чехословакией. <...>

Асимметрия порождает конкуренцию, в результате чего федеративные отношения находятся в состоянии постоянного изменения. Формально **асимметричность** заложена в различных прерогативах, предоставленных субъектам Федерации, что закреплено в соглашениях о разграничении компетенции. Но есть и неформальное проявление асимметричности Федерации – это прежде всего личные связи и контакты региональных лидеров с центральным правительством.

<...> Одним из наиболее тревожных направлений развития российского федерализма за последние годы стала **практика заключения двусторонних договоров между федеральным правительством и субъектами Федерации**. Всего было подписано 46 таких договоров. По мнению некоторых экспертов, подобные соглашения стремительно подрывают авторитет федеральной Конституции. Зачастую двусторонние договоры наделяют субъекты Федерации значительными правами по использованию природных ресурсов, расположенных на их территории, специальными налоговыми льготами и другими экономическими и политическими привилегиями. Иные, т.н. мини-соглашения, были подписаны между регионами и отдельными федеральными министерствами. И хотя Конституция позволяет некоторую гибкость во взаимоотношениях между Центром и регионами, можно утверждать, что такие договоры также роковым образом подрывают её авторитет. Некоторые республики зашли так далеко, что провозгласили верховенство своих республиканских законов над общефедеральными (Бурятия, Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Республики Саха (Якутия) и Тыва). Можно предположить, что особо настойчивыми окажутся притязания на отделение в республиках с преобладанием титульного населения и граничащих с зарубежными государствами. Субъекты Федерации, которые можно отнести к этой категории (за исключением Республики Тыва, граничащая с Монголией), находятся на Северном Кавказе (Чечня, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия и Северная Осетия) и на самом деле являются наиболее этнически неустойчивыми регионами. Однако эти республики являются наиболее бедными в Федерации и в значительной степени зависят от субсидий из федерального бюджета.

Для **М. Бэрджесса**, «подлинная суть федерации заключена в её бесконечной способности приспособлять и примирять всё многообразие различных конкурирующих, а иногда и противоречащих друг другу позиций и подходов, политически значимых для государства. Толерантность, уважение, компромисс, переговоры и взаимное признание явля-

ются ключевыми словами, а «единство» в сочетании с «автономией» являются её определяющими признаками».

<...> Субъектам РФ ещё предстоит большая работа по определению места каждого в системе федеративных отношений с Россией, по преодолению объективных и субъективных препятствий, возникающих на пути развития и укрепления суверенитета отдельных республик и осуществления их частичной международной правосубъектности. Формирование федерации входит в число приоритетных задач государственной национальной и региональной политики. <...>

Перед лицом региональных проблем, сильно влияющих на политическую и социальную ситуацию в стране, высказываются предложения о необходимости **«подправления федерализма»** – целесообразности назначения региональных руководителей федеральным Центром, сокращения полномочий региональных властей, укрупнения субъектов РФ и т.д. Так например, указом президента № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» создавался новый институт полномочных представителей президента в федеральном округе. При этом были установлены: система федеральных округов (ФО); представители президента наделялись полномочиями по контролю за исполнением федеральных законов, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти. В целом, при рассмотрении **перспектив российского федерализма** можно выделить, несколько основных моментов.

*Во-первых*, следует исключить односторонние попытки пересмотра национально-территориального устройства РФ, содействовать созданию правовых, организационных и материальных условий, способствующих учёту и удовлетворению интересов народов России, выработать государственные меры раннего предупреждения межнациональных конфликтов, применять конституционно предусмотренные возможности совершенствования федерального и регионального законодательства.

*Во-вторых*, опыт зарубежных федеративных государств, типовые модели межэтнических федеративных образований, пути и способы преодоления государственно-правовых и общественных противоречий необходимы для федеративной государственности России и в полной мере востребованы динамикой развития российского федерализма. Однако зарубежный опыт может быть применим только с учётом исторических традиций и современных условий эволюции федеративных отношений в РФ.

*В-третьих*, существует «специфика неопределённо долгого переходного периода, характеризующегося особой остротой проблем и межнациональных противоречий», проявляющихся в ходе государственного строительства и общественного развития. Целесообразно провести пол-

номасштабный анализ договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и её субъектов с целью закрепления в федеральном законодательстве уже на стадии переходного периода норм, оправдавших себя в практике договорного процесса.

*В-четвёртых*, базовыми ценностями федеративного государства остаются права и свободы человека, национальная и религиозная идентичность. Общество, где права и свободы человека признаются фундаментальной приоритетной ценностью и основополагающим принципом организации и осуществления государственной власти, формируется в течение неопределённо долгого переходного периода в условиях длительного демократического правления.

*В-пятых*, федерализм предполагает развитое местное самоуправление, которое способно освободить субъекты от ряда функций и полномочий. Пока же практика государственного строительства демонстрирует невнимание государства к проблемам местного самоуправления.

*В-шестых*, федерализм – это путь к согласию и справедливости, без которых невозможно построение правового демократического общества. <...>

*Печатается по:* Великая Н.В., Шишкин В.В. Российский федерализм // Свободная мысль – XXI. – 2002. – № 10. – С. 12-26.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=4485937>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Раскройте понятие «дуалистический федерализм».
2. В чём по мнению М. Берджесса заключается подлинная суть федерации?
3. Что авторы подразумевают под идеей «подправления федерализма»?

### **Гельман В.Я.**

*Гельман Владимир Яковлевич* – канд. полит. наук, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета (г. Санкт-Петербург).

### **Возвращение Левиафана? (Политика централизации в современной России) (с сокращениями)**

В 2004 г. В.В. Путин объявил о ряде политических реформ, важнейшей из которых был отказ от всеобщих выборов глав региональной исполнительной власти (губернаторов). С 2005 г. последние стали ут-

верждаться на своих постах региональными legislатурами по представлению президента РФ. Между тем переход к практике фактического назначения губернаторов являлся логическим завершением политики рецентрализации, начатой в 2000 г. и направленной на восстановление контроля федеральных органов власти над важнейшими рычагами управления страной.

### **Федеральная реформа: колебания маятника**

Децентрализация 1990-х гг. была чем угодно, только не следствием осознанной политики федерального Центра. Скорее она являлась побочным продуктом трансформационных процессов, которые, как известно, сопровождались в России острыми конфликтами элит, глубоким и продолжительным экономическим спадом и резким снижением административного потенциала государства. <...>

Как и децентрализация 1990-х гг., рецентрализация была частью более широкомасштабных преобразований. Консолидация государства и восстановление его административного потенциала, утверждение моноцентрического политического режима, снижение дифференциации и фрагментации элит – вот лишь некоторые аспекты российской трансформации 2000-х гг. Её развертывание в постсоветский период напоминало колебания маятника между консолидацией и дезинтеграцией. <...>

Утверждение «нового централизма», будучи обусловлено объективными процессами, стало следствием целенаправленного проведения соответствующего политического курса. Формирование и реализация этого курса определялись констелляцией политических акторов на федеральном и региональном уровне.

### **Идеологии и интересы**

<...> В последнее десятилетие XX в. федеральный Центр представлял собой пёстрый конгломерат различных организаций, кланов и клик, конфликтовавших и вступающих в коалиции как между собой, так и с региональными элитами. Интересы этих акторов существенно различались: если одни ведомства пытались сконцентрировать в своих руках ресурсы, что побуждало их стремиться к большей централизации управления, то другие хотели переложить на регионы ответственность за решение тех проблем, с которыми не могли справиться сами. □...□

**Управленческая идеология** исходит из нормативного представления о власти как о единой корпорации, нижним линейным звеном которой являются региональные и местные органы управления. Отсюда следует, что государственная политика по отношению к регионам должна носить характер централизованного администрирования, а их автоно-

мия, допустима лишь в той мере, в какой она не препятствует реализации данного принципа. На уровне практических действий управленческая идеология находит своё воплощение в концепции «вертикали власти», т.е. системы соподчинённости органов управления с высшей инстанцией в лице верховного правителя страны. Для её носителей содержание политики в отношении регионов сводится к поддержанию и усилению административного контроля.

В рамках **утилитаристской идеологии** нормативное представление о функциях органов власти прямо соотносится с обеспечением экономической эффективности, понимаемой в духе либерализма – как минимизация ответственности государства вообще и федеральных властей в частности за благосостояние населения страны и её регионов. Соответственно, региональная и местная автономия считается оправданной лишь тогда, когда она способствует либерализации экономики. <...>

**Самоуправленческая идеология** основана на нормативных идеалах демократии и гражданского общества. Региональная и местная автономия, равно как и разделение властей при верховенстве права являются для её носителей самоценными (хотя и не самодостаточными). Они рассматриваются в качестве органической части «правильного» общественного устройства (в духе идеализированного представления о современных западных практиках), причём вопрос о децентрализации увязывается с более широким проектом демократизации политической жизни в целом.

Различия между этими идеологиями в сфере региональной и местной политики пролегли, по двум основаниям: целей и средств. На уровне целей управленцы и утилитаристы тяготели к централизации власти; самоуправленцы же ратовали за децентрализацию, если она не препятствовала демократизации страны. Что касается средств, то управленцы отдавали предпочтение делегированию полномочий (как «сверху вниз», так и «снизу вверх»), а утилитаристы и самоуправленцы выступали за чёткое разграничение компетенций отдельных уровней власти. <...>

## Цели и средства

«**Новый централизм**» стал важнейшим политическим проектом первого срока президентства В.В.Путина. Приступая к реформе своих взаимоотношений с регионами, федеральные власти преследовали сразу несколько целей, главными из которых были: (1) восстановление потенциала российского государства через укрепление административных рычагов контроля над регионами; (2) обеспечение желательного для Центра исхода политических процессов в стране путём поддержания лояльности региональных элит; (3) повышение эффективности управления



за счёт сужения ресурсных баз региональных элит и подрыва «закрытых рынков» в субъектах РФ.

1. Создание 7 федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, призванными осуществлять надзор за соблюдением в регионах федеральных нормативных актов и координировать деятельность региональных отделений федеральных ведомств.

2. Изменение порядка формирования Совета Федерации: вместо губернаторов и руководителей региональных legislатур в его состав стали входить лица, назначенные этими органами власти. В итоге воздействие региональных элит на политический курс Центра резко снизилось, и Совет Федерации, сам по себе обладавший незначительным объёмом полномочий, полностью утратил влияние на политические процессы в России.

3. Наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав исполнительной власти регионов и распускать региональные legislатуры в случае подтвержденного судом нарушения ими федеральных законов. Хотя на практике эта санкция ни разу не была использована, сама возможность её применения имела серьёзный сдерживающий эффект, вынуждая региональные элиты подчиняться Центру.

4. Изменение налогового законодательства, обеспечившее рецентрализацию бюджетно-финансовых потоков путём заметного увеличения объёма и удельного веса поступлений от федеральных и расщепляемых налогов. Одновременно Центр стимулировал перераспределение собственности в регионах в пользу ряда связанных с ним общероссийских финансово-промышленных групп. <...>

### **Вместо заключения: из огня да в полымя?**

Ход и результаты политики рецентрализации в России были предопределены генезисом «нового централизма» и управленческой идеологией, преобладавшей при его воплощении в жизнь. В 2000-е гг. фрагментация страны была остановлена и обращена вспять благодаря восстановлению административного потенциала централизованного государства. Центр вернул себе утраченные было рычаги контроля, возвысившись над регионами и вобрав их в себя. На смену расколотому и слабому Центру 1990-х гг. пришёл Центр, способный заставить регионы соблюдать установленные им «правила игры». Центру удалось минимизировать автономию регионов. <...>

**Печатается по:** Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (Политика централизации в современной России) // Полис. – 2006. – № 2. – С. 90-109.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=9620219>.

## Вопросы для самоконтроля

1. Раскройте понятие «управленческая идеология».
2. В чём различие утилитаристской и самоуправленческой идеологии?
3. Перечислите цели политики «нового центризма».

## Туровский Р.Ф.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 02-03-18012 а). В работе использованы материалы (конституции и другие нормативные акты) по следующим странам: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Великобритания, Венесуэла, Германия, Греция, Дания, Индия, Индонезия, Испания, Италия, Канада, Китай, Коморские острова, Ливан, Малайзия, Мальта, Мексика, Мьянма, Нигерия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Папуа Новая Гвинея, Португалия, Сент-Кристофер и Невис, Судан, США, Танзания, Федеративные штаты Микронезии, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эфиопия, ЮАР, Югославия, Япония.

## Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства (с сокращениями)

Важнейшей тенденцией мирового развития во второй половине XX в. стала децентрализация государства. Именно в послевоенном мире наблюдается экспансия федерализма как особой модели децентрализованного государства: не менее половины всех федеративных государств были созданы после Второй мировой войны. Напомним, что тогда были заново конституированы в качестве федераций Германия и Австрия, и начался длительный процесс расширения списка федеративных государств. Освободившись от колониального господства, они шли по пути децентрализации и федерализации. Список федераций одна за другой пополняли такие страны, как Индия, Нигерия, Малайзия, ОАЭ, Пакистан, Микронезия, Коморские острова, Эфиопия и др.

Многие страны Третьего мира буквально на глазах продолжают поиск наиболее эффективной модели федеративного государственного строительства. Например, в Федеративных штатах Микронезии прошел важнейший референдум 27 августа 2002 г., определивший новые принципы государственного устройства. Идёт мучительный поиск компромисса между центром и территориями на Коморских островах, где ни-

как не удаётся стабилизировать федерацию и создать устойчивую центральную власть. В затаившемся процессе конституирования федерации находится и нестабильная Эфиопия. Продолжается дискуссия о развитии федеративных отношений в Шри-Ланке.

<...> Процесс децентрализации играет в настоящее время определяющую роль в европейских странах, где эволюционным путём меняется само отношение к государственному строительству. Объединение европейских государств в мощный наднациональный союз сопровождается размыванием границ между государствами. Начинает проявляться политико-географическая закономерность, когда процесс объединения государств сопровождается фрагментацией их собственных территорий, новым развитием идентичности в регионах, составляющих эти государства. <...>

В этой связи особого внимания заслуживает глубокая регионализация ранее унитарных государств, которые с большой натяжкой могут теперь считаться таковыми. Один из наиболее ярких примеров – деление Испании на автономные сообщества, учрежденные испанскими провинциями. В результате страна целиком и без остатка поделилась на автономные территориальные образования, хотя и с закрепленным в конституции запретом на формирование их федерации. В других европейских странах складывается внутренняя политико-территориальная асимметрия, когда отдельные регионы получают особый статус и возможности в сфере самоуправления. Например, в конце 1990-х гг. расширяются полномочия португальских автономий – Азорских островов и Мадейры. В Италии развивают свой закреплённый в конституции особый статус пять областей, а референдум 7 октября 2001 г. воспринимался как референдум о федерализме и имел целью расширение компетенции всех областей. <...>

Кроме того, закономерно, что европейские государства способствуют превращению своих бывших колоний в зависимые территории с высоким уровнем самоуправления. Этот процесс захватывает и наиболее крупные колонии Франции, на месте которых появляются самоуправляющиеся заморские территории, особенно такие развитые и политически активные, как Новая Каледония и Французская Полинезия.

Политическую эмансипацию регионов в современном мире трудно не замечать и игнорировать. Она представляет собой географическое измерение в процессе движения к более свободному миру. Регионы всё чаще становятся непосредственными участниками политического процесса, стремятся влиять на государственную политику. Вслед за протестом масс начинается протест регионов как политических единиц, обладающих собственной идентичностью и собственными осознаваемыми интересами.

Развитие регионального самосознания и его превращение в мощный политический фактор делает необходимым для каждого государства поиск баланса в отношениях «центр-регионы». Фактор силового принуждения, ассимиляции, подавления местной идентичности, широко использовавшийся при создании централизованных государств, постепенно уходит в прошлое. Баланс в отношениях «центр-регионы» зависит от развития **центробежных и центростремительных сил**.

**Центробежные процессы** определяют уровень развития региональных интересов, потребностей и амбиций. Наиболее заметным фактором здесь является уровень развития политико-культурной идентичности. В основу политико-культурной идентичности заложены история региона и его этнокультурная специфика, а превращение всего этого в актуальный политический фактор зависит уже от уровня политизации вопроса, наличия политического движения, которое считает культурную специфику региона необходимым и достаточным основанием для его автономизации. Свою центробежную роль играет и само значение территории, определяемое демографическими и экономическими параметрами.

Центробежным силам противостоят **центростремительные**. Регион имеет возможность выбирать, что важнее – автономия вплоть до обретения независимости или урегулирование отношений с центром на взаимоприемлемых основаниях. В пользу последнего варианта говорят такие факторы, как политическая стабильность центра, его готовность к компромиссу с территориями. При этом государство разрабатывает систему институтов, способствующих укреплению единства, консолидации территорий, снижению контрастности. <...>

Рассмотрим **стимулы децентрализации** в современном мире. Самым очевидным из них является *полиэтническая региональная структура государства*. Ведущая роль этого стимула тем более велика, если учесть, что модель национально- государственного строительства остается доминирующей в мире. Там, где по каким-то причинам не получается создать независимое национальное государство, начинается процесс вычленения внутригосударственных национально-территориальных образований, ищущих свою автономию.

Во многих федеративных государствах *этнический (этноконфессиональный) фактор* регионализации является основным. В качестве типичнейших примеров можно привести Индию, Пакистан, Нигерию. Крайний пример – Эфиопия, где именно этнические группы, а не регионы как таковые были сделаны субъектами федеративного устройства: то есть регион в этой системе вообще вторичен, он возникает после конституирования государствообразующей этнической группы, которая затем определяет «свою» территорию. Крайностей не избежала и Евро-

па, где полное смешение региональных и этнических оснований государственного строительства произошло как в спокойной Бельгии, так и в послевоенной Боснии и Герцеговине.

Наличие «инородных» ареалов зачастую становится стимулом для регионализации всего государства. Другими словами, государство отказывается предоставлять особый статус только своим этническим перифериям и вместо этого идет по пути децентрализации всей территории, включая государствообразующее ядро. Т.о., амбиции этнических периферий растворяются в общей массе региональных интересов. Например, стимулом федерализации Судана была необходимость решения частной, но критически важной для государства проблемы сепаратизма на юге страны, не относящемся к арабо-мусульманскому миру. Полная регионализация Испании позволила частично решить проблемы наиболее активных иноэтнических ареалов – Страны Басков, Каталонии, Галисии. Процесс децентрализации Шри-Ланки имеет главной целью решение тамильской проблемы на северо-востоке страны. <...>

В рамках своей социалистической модели Китай сохраняет привычную для нас многоуровневую систему национально-территориальных автономий, включающую не только пять автономных районов (административные единицы первого уровня), но и национальные области, уезды и волости. Попытку создать две национально-территориальные автономии в соответствии со своей конституцией приняли в 1989 г. Филиппины (Мусульманский Минданао и Кордильеры на Лусоне), но референдумы там сорвались. В Индонезии неоднократно поднимался вопрос об автономизации политически активной мусульманской провинции Ачех на севере Суматры.

Этнический фактор остается настолько актуальным, что в последнее время в ряде стран территориально-государственное строительство получило два параллельных измерения – этническое и региональное. Наиболее ярким и пока необычным примером здесь является Бельгия, где одновременно и параллельно существуют два типа субъектов федерации – регионы и этнолингвистические сообщества, каждое из которых имеют свою компетенцию и свое самоуправление. <...>

В более простых случаях современное государство идёт на создание особых политических сообществ, определяемых по национальному признаку. Очень часто это – традиционные «реликтовые» сообщества, интересы которых государство стремится учесть в рамках современных политических моделей. В результате в Пакистане наряду с «обычными» регионами субъектами государственного строительства являются т.н. зоны племён, расположенные на территории субъектов федерации, но имеющие особое управление (есть зоны племён федерального и провинциального подчинения). По пути создания национально-культурной

автономии, имеющей определённую территориальную привязку, пошла и Канада, где после плебисцита 1992 г. появился Нунавут, автономия для эскимосов на Северо-Западных территориях.

Важную роль в качестве стимула децентрализации играет и *историческая традиция*. В чистом виде она не связана с этническими сообществами, а подчеркивает субэтнические или историко-культурные различия внутри гомогенного этнического ареала. В современном мире они имеют неформальный статус культурных провинций, обладают историческими корнями, самосознанием и развитой идентичностью. Наиболее ярким примером здесь служат государства, в которых сохранившиеся феодальные формы территориального устройства превратились в современные субъекты федерации. Это – ОАЭ, состоящие из семи эмиратов, и Малайзия, где девять из 13 штатов возглавляют наследные правители – султаны. <...>

Стимулом децентрализации является и *физико-географическая раздробленность территории государства*. Особенно характерна своя политико-культурная идентичность для островов и островных групп. Их обособленность оказывается мощной питательной средой для автономизации. Целиком и полностью на физико-географических основаниях строится административно-территориальное деление двух островных государств – Микронезии и Коморских островов. На Коморах три острова являются тремя субъектами федерации. Федеративные штаты Микронезии – это четыре штата, границы которых совпадают с группами Каролинских островов. <...>

Современные европейские государства также идут навстречу своим островным перифериям, предоставляя им особый статус и более широкое самоуправление. Вполне логичным с географической точки зрения стало предоставление автономии двум удалённым регионам Португалии – Мадейре и Азорским островам. В Италии автономию получили расположенные рядом, но очень крупные, а потому политически амбициозные острова – Сицилия и Сардиния.

Конечно, тенденция к автономизации подпитывается сочетанием природных и этнокультурных факторов. По этим причинам особое положение в составе Танзании занимает Занзибар. В Европе можно обратить внимание на Аландские острова и Корсику. Данное сочетание, усиленное большими расстояниями, определяет особое положение Фарерских островов и тем более Гренландии, подконтрольных Дании, но имеющих развитое и всё более амбициозное самоуправление. Анализируя распространение децентрализации по странам и континентам, нельзя не обратить внимания на политико-географическую цепную реакцию, своего рода эффект домино, когда схожие модели децентрализации соз-

дают и заимствуют друг у друга соседние страны. В этой связи можно выделить несколько типичных **ареалов децентрализации**:

**Американский ареал** – децентрализация и федерализация развились по мере освобождения колоний из-под власти метрополий, и федерация стала удобной формой для конституирования новых государств (США, Канада, Мексика, Бразилия).

**Южно-азиатский ареал** – сложная полиэтническая структура государств способствовала развитию децентрализации на этноконфессиональных основаниях: Индия и Пакистан как совершенно особые федерации, Мьянма (Бирма), которая пыталась пойти по пути федерализации на первом этапе после обретения независимости, Шри-Ланка, пытающаяся выработать модель регионализации.

**Европейский ареал** – последние десятилетия интенсивно развивается процесс децентрализации, хотя и не обязательно в формате федерализма. Здесь есть своё федералистское ядро в лице Германии, Австрии, Швейцарии. Регионализация охватывает практически все европейские государства. <...>

Развитие процесса децентрализации требует системного подхода к отношениям «центр – регионы», который позволяет анализировать состояние и динамику в балансе отношений между политико-географическими уровнями. *Центр* – это подсистема общегосударственного контроля и управления. У него есть свои императивы – целостность территории государства, обеспечение единой общегосударственной политики. Она стремится создать управленческую вертикаль, пронизывающую все управленческие уровни и обеспечивающую их чёткую субординацию. В свою очередь территория – это подсистема обеспечения регионального интереса. Её императив – самостоятельное решение местных вопросов. Для этого она стремится создать управленческую автономию, собственное политическое подпространство, независимое по определённым параметрам от центра.

Баланс отношений между центром и территорией определяет состояние государства. Сохранение субординации при самой широкой автономии регионов позволяет обеспечить единство и само существование государства. Его сила как субъекта мировой политики определяется не тем, насколько оно децентрализовано, а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между императивными интересами центра и регионов и, соответственно, насколько его отвлекают внутренние проблемы. Сбой в этой системе означает распад, потерю территории.

Минимальным требованием для современного демократического государства в обеспечении баланса его отношений с регионами является развитие местного самоуправления. Модель современного унитарного государства предполагает, что централизованный контроль сочетается с

развитым местным самоуправлением. Регион обычно занимает в такой системе подчинённое положение. Хотя принципиально важной тенденцией является развитие местного самоуправления по принципу «снизу вверх», когда оно захватывает не только местные сообщества, но и регионы первого порядка в унитарном государстве. Поэтому в большинстве европейских государств провинции имеют свои представительные органы власти. <...>

**Регионализация может быть симметричной или асимметричной.** Причиной развития федеративных отношений нередко является потребность в предоставлении особых прав одной конкретной территории (Занзибар, Невис, Черногория и т.п.). Понятно, что уровень развития региональной идентичности и политизации данной проблемы различается очень сильно. Одни государства в данной ситуации идут навстречу всем регионам, включая те, в которых нет большой объективной потребности в автономии (Испания, Шри-Ланка). Другие допускают асимметрию в своем территориально-государственном строительстве (Италия, Великобритания).

Региональный уровень порой очень по-разному представлен в той или иной модели территориально-государственного строительства. Он может быть ослаблен в модели, которая внешне напоминает песочные часы: сильный центр, сильный местный уровень, слабый, «вторичный» регион. Или, наоборот, он становится несущей конструкцией всего государства. Кроме того, следует обратить внимание на те государства, где развитый федерализм сочетается с развитым местным самоуправлением. В принципе к этому стремятся все федерации с более высоким уровнем демократии (США и Швейцария могут быть хорошими примерами). Кстати, сама по себе это уникальная по важности государственная задача федерации – обеспечить эффективное самоуправление сразу на двух территориальных уровнях – субъектов федерации и местных сообществ. В этих странах функционируют три примерно равнозначных по своему политическому ресурсу уровня власти – федеральный, региональный и местный. Так, в латиноамериканских федерациях очень чётко прописаны три уровня власти, и на муниципиях сделан особый акцент (такой формат территориально-государственного строительства особенно характерен для современных конституций Бразилии и Венесуэлы).

### **Баланс интересов в системах центральной и региональной власти**

<...> Для государств с наиболее глубокой регионализацией характерно стремление территорий к квазигосударственному статусу, вос-



произведению на региональном уровне властных институтов, характерных для независимого государства. Крайними случаями являются формулировки регионального суверенитета и даже регионального гражданства. **Двухуровневое гражданство** характерно для наименее централизованных федераций, в которых субъекты в наибольшей степени приближаются к независимым государствам. Например, в Боснии и Герцеговине официально существует гражданство двух её частей, причем граждане мусульмано-хорватской федерации и граждане Республики Сербской одновременно являются гражданами Боснии и Герцеговины. Аналогичное параллельное гражданство было характерно и для Югославии, где республики – Сербия и Черногория официально определялись как государства. Высокий уровень политического самосознания характерен для субъектов Микронезии. В некоторых случаях субъекты федерации официально получают ограниченный суверенитет (т.е. государственный суверенитет делится между двумя уровнями – федеральным и региональным). Фактически государственный суверенитет и собственное подданство имеют эмираты ОАЭ, где региональная структура закреплена на уровне глубокой политической традиции.

Впрочем, институты двухуровневого гражданства и суверенитета выглядят в современном мире как крайности. Императивы центральной власти предполагают сохранение и укрепление единства государственной территории, они подразумевают консолидацию суверенитета и гражданства. Автономия субъекта федерации предполагает и уступки центру, главная из которых связана с отказом региона от попыток обретения квазигосударственного статуса с его основными атрибутами. В противном случае баланс слишком смещается в пользу регионов, и государство начинает напоминать рыхлую конфедерацию, которая в современном мире признается нежизнеспособной формой. В Швейцарии и ОАЭ сложившаяся по историческим причинам вторичность центра по сравнению с регионами всё-таки не означает низкую эффективность государства в целом: есть устойчивый, объективный, осознанный всеми территориями интерес к консолидации, и всё государство функционирует как эффективная децентрализованная система, способная решать как внутренние, так и внешнеполитические задачи. Но большинство государств стремится обеспечить субординацию чётким верховенством центра. <...>

**Децентрализация** понимается как развитая, выборная региональная власть, имеющая более или менее широкую компетенцию. Особенно ярко такая власть выражена там, где она определённо персонифицирована, т.е. в странах, где первым лицом в регионе является всенародно избранный губернатор. Это является характеристикой регионов в стра-

нах, принявших американскую модель федерализма (США, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике, Микронезии, Нигерии и Судане).

<...> В тех странах, где на региональном уровне действует парламентская модель (то есть легислатура формирует региональное правительство), региональная власть тоже достаточно хорошо персонифицирована через местных премьеров, избранных парламентами. Данная ситуация наиболее характерна для центрально-европейских федераций: в Австрии действуют губернаторы, в Германии министры-президенты (или бургомистры в Берлине, Гамбурге и Бремене), в Швейцарии председатели государственных (правительственных) советов. Подчеркнём, что наличие регионального парламента является обязательным элементом регионального самоуправления и само по себе определяет силу региональной власти. <...>

Итак, выборная региональная власть – обязательная характеристика децентрализации и важнейший институт, обеспечивающий реализацию регионального политического интереса. Баланс отношений «центр-регионы» подразумевает создание специальных институтов централизованного контроля или ограничения регионального самоуправления. В более либеральных федерациях основной механизм связан с разграничением полномочий: каждый уровень власти имеет свою компетенцию и работает в рамках очерченного поля, взаимодействуя друг с другом по предметам совместного ведения. В странах, где уровень политической стабильности ниже, где сильнее развит сепаратизм, существует потребность в специальных методах контроля за региональной выборной властью. К этому по другим причинам приходят и более либеральные, но в то же время унитарные государства, где центр обеспечивает более жесткую субординацию управленческих уровней. В результате сама **структура региональной власти часто отражает баланс между интересами центра и регионов.**

Особый интерес в этой связи представляет **индо-пакистанская модель** управляемого федерализма. Ведущие роли в региональной власти здесь играют губернатор, назначаемый президентом страны, и главный министр с кабинетом министров. Губернатор – представитель центра назначает главного министра и членов кабинета министров, но последние должны опираться на поддержку региональной легислатуры и обычно представляют правящее большинство. Т.о., модель сочетает на региональном уровне обеспечение интересов центра через назначение губернаторов, и обеспечение региональных интересов посредством легислатуры, и, в значительной степени, главного министра и кабинета министров (который оказывается под двойным контролем – со стороны губернатора и со стороны легислатуры).

Своеобразным рудиментом британского колониализма является **австрало- канадская модель** – организация региональной власти с формальным контролем формального центра в лице представителей британской монархии. Реальные полномочия на региональном уровне имеет, конечно, премьер-министр (в Австралии его даже избирает население, в Канаде – региональный парламент). Но при этом на региональный уровень продлена «королевская вертикаль» в лице губернатора австралийского штата и лейтенант-губернатора канадской провинции.

**Дуализм региональной власти** особенно характерен для унитарных государств с развитым региональным самоуправлением. Это понятно, поскольку здесь государство должно обеспечить более жёсткий централизованный контроль. Власть на уровне региона первого порядка здесь вторична и сочетает централизованные и самоуправленческие институты. Типичным считается пример **Франции**, где на уровне департамента действуют назначенный центром префект и избранный населением генеральный совет. Эта модель так или иначе воспроизводится во многих европейских государствах – **Италии** (правительственный комиссар от центра, областной совет и исполнительный орган – джунта во главе с председателем от региона), **Португалии** (представитель правительства и региональная ассамблея с жунтой), **Швеции** (губернатор, назначенный центром, и местный парламент – ландстинг) и более децентрализованных **Нидерландах** (провинциальные штаты представляют собой местную легислатуру, исполнительную власть возглавляет королевский комиссар, но в нее входят четыре представителя от регионального парламента).

Наряду с дуализмом региональной власти соотношение интересов центра и регионов в федерациях обеспечивается с помощью особых механизмов избрания/назначения губернаторов. Так, в ситуации с назначением губернаторов обеспечивается учёт мнения региона. На **Коморских островах** в соответствии с конституцией 1996 г. губернатор острова должен был назначаться президентом страны из числа трёх кандидатур, рекомендованных советом острова. В четырёх штатах Малайзии, не являющихся наследными монархиями, губернатор назначается верховным правителем страны по рекомендации главного министра штата. <...>

Институт федерального вмешательства развит и в латиноамериканских федерациях, отличающихся определённой политической нестабильностью. В официальном порядке он зафиксирован в конституциях **Аргентины и Бразилии**, где существует система санкций в отношении региональных властей, нарушающих закон. В целом какие-либо крайние меры в отношении выборной региональной власти не имеют широкого распространения в федеративных государствах. Однако практически в каждом существуют механизмы федерального вмешательства. <...>

Другая ситуация, определяющая баланс отношений между центром и регионами, связана с **обеспечением соучастия регионов в управлении государством**. В федеративном государстве такое соучастие широко распространено: можно говорить об определённом дуализме центральной власти, предполагающем те или иные формы регионального участия. Практически общепринятым политическим механизмом, регулирующим представительство региональных интересов на общегосударственном уровне, является **бикамерализм**, т.е. наличие в национальном парламенте специальной «палаты регионов» (не обязательно «верхней», скорее просто «другой»), в которой, как правило, каждый субъект федерации имеет равное число представителей, и которая выполняет важную роль в процессе принятия политических решений, и прежде всего в законотворчестве. Региональная палата существует почти во всех федеративных государствах (исключение составляют наиболее простые федерации – Микронезия, Сент-Кристофер и Невис), а также в близкой по многим параметрам к федерации ЮАР. Но важно отметить, что данный институт развивается и в некоторых унитарных государствах, имеющих наиболее сложное региональное строение и более глубокие традиции регионализма. Например, Палата жупаний с равным представительством регионов была создана после образования независимой Хорватии. Первая палата, избираемая провинциальными штатами, действует в Нидерландах. <...>

В тех немногочисленных децентрализованных государствах, где бикамерализм не практикуется, региональное представительство обеспечивается в единственной палате национального парламента. Например, в **Венесуэле** после отмены двухпалатного парламента создан однопалатный парламента. Но в нём используются оба принципа избрания депутатов – как от регионов, так и от округов с равным числом избирателей. Кроме того, в конституции подчёркнуто, что Национальная ассамблея стоит на страже интересов и автономии штатов. Похожая ситуация существует в **Микронезии**. Здесь из 14 депутатов четверо избираются по одному от каждого штата на срок четыре года (только они имеют право баллотироваться на пост президента и вице-президента страны). Остальные 10 депутатов избираются на два года в соответствии с квотами каждого штата. «Палата регионов» является ведущим институтом обеспечения региональных интересов на уровне государства, наличие которого создаёт эффект дуализма теперь уже центральной власти. Сравнивая эту ситуацию с описанной выше спецификой формирования региональной власти, можно говорить о взаимопроникновении центральной и региональной власти, составляющих политический каркас территориально-государственного строительства. Влияние регионов на центр также может обеспечиваться различными формулами справед-

ливого распределения центральной власти между региональными представителями. Например, при наличии президента и вице-президента может быть законодательно определена их принадлежность к разным регионам (Микронезия, Танзания). <...>

В некоторых странах создаются **коллективные органы управления**, включающие представителей и даже глав регионов. Такая ситуация особенно характерна для федераций, представляющих собой союз монархий. В них совет монархов выглядит как логичное завершение политической системы. В **ОАЭ** действует Высший совет, в состав которого входят все правители эмиратов. Аналогично в **Малайзии** верховным органом власти является Совет правителей, в который входят наследные правители и губернаторы остальных штатов (причём только наследные правители имеют право голосовать и, в частности, выбирают из своих рядов верховного правителя Малайзии и его заместителя). В **Боснии и Герцеговине** высшая власть принадлежит президиуму, в который входят три выборных представителя от основных этноконфессиональных групп: здесь региональный принцип формирования центральной власти смешивается и перекрывается этническим. В более сложных по своей структуре федерациях, особенно с менее развитой региональной идентичностью, создание таких коллективных органов управления, конечно, нецелесообразно. Но есть интересный опыт существования совещательных органов, в состав которых входят представители центра и регионов. Наиболее интересен опыт **Германии**, где регулярно собираются конференция глав правительств федерации и земель и конференция глав парламентов федерации и земель. Такие структуры являются важнейшей площадкой для согласования федеральных и региональных интересов. Этот опыт используется и в соседней Австрии, где также практикуются совместные комиссии и конференции.

Роль регионов может быть акцентирована и при решении такого важного вопроса, как выборы главы государства. В тех федеративных государствах, где прямые президентские выборы не практикуются, для этой цели создаются специальные коллегии выборщиков, состав которых определяется (в том числе или исключительно) по нормативам регионального представительства: получается, что президента избирают не граждане, а регионы. Классический пример – американские выборщики, представляющие штаты в соответствии с определёнными квотами. Именно голоса выборщиков, а по сути – штатов определяют судьбу президентского кресла. Практикуется и форма коллегии выборщиков в составе депутатов национального и региональных парламентов (Германия, Пакистан). <...>

Итак, *основные параметры, определяющие баланс отношений «центр-регионы», связаны с устройством взаимоотношений между централь-*

ной и региональной властью. С одной стороны, государство, проводя децентрализацию, обеспечивает присутствие и влияние центра на уровне региональной власти. С другой – регионы разными способами получают возможность прямого участия в деятельности центральной власти.

*Печатается по:* Туровский Р.Ф. Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2003. – № 12. – С. 54-65. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=5780529>; см. также: Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Охарактеризуйте «центробежные силы», лежащие в основе установления баланса в отношениях «центр-регионы».
2. Охарактеризуйте, выделенные автором, ареалы децентрализации.
3. Что понимается под термином «бикамерализм»?

### **Солодужин Ю.Н.**

#### **Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы**

*(с сокращениями)*

С момента принятия Конституции РФ, провозгласившей Россию федеративным государством, прошло немногим более двенадцати лет. Срок, по историческим меркам, очень небольшой. Тем не менее, за этот период страна успела «примерить» на себя две модели федеративных отношений, существенно отличающихся друг от друга.

**Первая модель** сложилась в 1990-е гг. Её отличительные черты – наличие в законодательстве субъектов РФ норм, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам; обретение рядом регионов явочным порядком компетенции более широкой, чем предусмотрено Основным законом России; «сбои» в функционировании вертикали исполнительной власти. Некоторые республики прекратили обязательные отчисления в федеральный бюджет. Иные вполне серьёзно обсуждали вопросы открытия за рубежом своих дипломатических представительств, введения собственной валюты. В выступлениях отдельных государственных деятелей, представителей политических элит проводилась мысль о полном суверенитете республик, верховенстве их законодательства по сравнению с законодательством РФ. Исходя из природы доминирующих тенденций, сложившуюся модель можно охарактеризовать как «конфедеративный» федерализм. Её возникновение и укрепле-

ние привели к тому, что к концу 1990-х гг. Россия оказалась перед реальной угрозой разрушения государственности, распада политической и территориальной целостности.

В основе кризиса российской государственности лежали не только политические факторы. Дали о себе знать расплывчатость, неясность норм Конституции РФ особенно по предметам совместного ведения, несовершенство принятых на их основе федеральных законов, регулирующих федеративные отношения. В первом же своём послании Федеральному Собранию в 2000 г. Президент России В. В. Путин поставил в качестве ключевой задачи в сфере государственного строительства совершенствование правовых основ российского федерализма, т.н. **вторая модель**, итогом применения которой стало формирование качественно новой модели федеративных отношений. Её стержень – сильный федеральный центр. Он доминирует над субъектами РФ и по властным полномочиям, и по финансовым ресурсам. <...>

**Первая отличительная черта** второй модели – укрепление позиций федерального центра проявилось также в формировании Совета Федерации из представителей органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, а не глав этих органов, как было прежде. Эта тенденция получила продолжение в отмене выборов высших должностных лиц регионов, переходе к системе получения ими полномочий от региональных органов законодательной власти по представлению Президента Российской Федерации. **Вторая существенная черта** действующей модели федеративных отношений состоит в том, что взаимоотношения между федеральным центром и субъектами РФ строятся не на основе двусторонних договоров между ними, как это было в 1990-е гг., а на основе федеральных законов, регулирующих разграничение полномочий между ними по предметам совместного ведения. **Третья** – введение института федерального вмешательства. Это инструмент не повсеместного пользования. Но в кризисных ситуациях только он позволяет оперативно обеспечить верховенство и соблюдение Конституции РФ, федерального законодательства, принятие мер, восстанавливающих порядок, нормальные условия жизни на территории того или иного субъекта РФ. **Четвёртая черта** – сосредоточение основной массы финансовых ресурсов в руках федеральной власти. Доля субъектов в консолидированном бюджете страны в среднем не превышает 40%. Более половины субъектов являются постоянными получателями трансфертов, других видов финансовой поддержки из федерального бюджета. Вместе с тем все явственнее проявляются **минусы действующей модели**. Она довольно слабо стимулирует субъекты к максимально полному использованию своего экономического и социального потенциала, развитию межрегионального сотрудничества. Модель не содержит чётко выстро-

енных, прозрачных механизмов взаимодействия федерального центра, органов государственной власти субъектов, местного самоуправления. <...>

**В обозримом будущем именно федеративное устройство российской государственности, его совершенствование должны стать приоритетом государственно-политического развития страны.** По следующим причинам. **Первое.** Традиции демократии, навыки демократии в нашей стране нельзя считать глубокими и прочными. Заложенное в природе федерализма рассредоточение власти на разных уровнях сокращает вероятность её сосредоточения в одних руках, в одном органе, в одном институте. Свобода, ограничиваемая местными властями, может получить защиту на федеральном уровне. Федерализм приближает власть к обществу, реально включает народ в политику, в управление государством. **Второе.** Унитаризм в России всегда сопровождался стремлением к унификации, шаблонному, единообразному решению всех вопросов хозяйственной, социальной, административной, культурной жизни на местах, без учёта географических, исторических, этнических, конфессиональных и др. особенностей территорий. **Третье.** Россия – не просто федерация, а федерация, ряд субъектов которой образуются по национальному признаку. Из 88 нынешних субъектов 21 являются республиками, 10 – автономными областями и автономными округами. В условиях начала 1990-х гг. любой иной вариант российской государственности, кроме образования федерации, устроенной по национально-территориальному признаку, вёл к развалу страны. <...> О том, что рано списывать со счетов национальное начало как силу, мобилизующую и консолидирующую общество, говорят недавние «цветные» революции в Грузии и на Украине, проходившие под лозунгом защиты и укрепления обрётённой суверенной национальной государственности как государственности титульной нации. Недавние волнения на этнической почве во Франции и Австралии подтвердили: для немалой части людей принадлежность к определённой этнической общности имеет с точки зрения самоидентичности первенствующее значение. В современной России национальное самосознание играет сегодня определяющую роль в самоидентификации российских граждан, включая русский народ. Этому способствуют идеологический вакуум, отсутствие общей т.н. национальной идеи, способной консолидировать российские народы в нацию граждан, чья сплочённость обеспечивается приверженностью общим наднациональным ценностям. Налицо рост активности и влияния этнополитических групп экстремистского толка. На этом фоне призывы к отказу от этнического федерализма, переходу к федерации территорий, а тем более к трансформации России в унитарное государство, состоящее только из регионов-территорий, полностью лишённых этнического признака в их статусе, названии, таят в себе угрозу для целост-



ности России. **Т.о., проблема России сегодня не в том, чтобы сделать из федерации унитарное государство. Она в том, чтобы из квазифедерации создать реальную федерацию, отвечающую реальностям современной России.** <...>

*Печатается по:* Солодухин Ю.Н. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы // Свободная мысль-XXI. – 2006. – № 6. – С. 27-42.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=11255631>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Раскройте особенности первой модели федеративных отношений в РФ.

2. Перечислите основные отличительные черты второй модели федеративных отношений РФ.

### **Зубов А.Б.**

*Зубов Андрей Борисович* – д-р истор. наук, ст. научный сотрудник Института востоковедения РАН (г. Москва).

### **Унитаризм и федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России)**

*(с сокращениями)*

Правление В.В. Путина началось с реформы именно федеративной системы. Создание семи регионов, объединяющих каждый по 10-15 субъектов – и республик, и областей, и краёв, поскольку управление этих макрорегионов полностью формируется из Москвы и подчиняется федеральным законам, может рассматриваться как унитаристская надстройка над Федерацией, которая в новой системе государственного устройства, конституционно пока не прописанной, фактически превращается в местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства.

Впервые за свою тысячелетнюю историю Россия превратилась в федерацию 12 декабря 1993 г. Это было унитарное государство с отдельными включениями в него равноправных автономий, получивших названия автономных республик и автономных областей. Много чаще его считают *развитием* федерализма советского. Федерализм стал в России действительной конституционной нормой лишь 12 декабря 1993 г. <...>

<...> Всё многообразие законов Российской империи начинается с утверждения: «Государство Российское едино и нераздельно». О феде-

рации – ни полслова. Но, может быть, этот унитаризм – «гнетущее проявление деспотического царского режима»?

В таком многонациональном государстве, как Россия, федеративная форма государственного устройства является наиболее оправданной, ибо федерация позволяет органично сочетать общие интересы всего многонационального народа России с интересами каждой нации и народности. Для России, с её большим разнообразием исторических и национально-культурных особенностей проживающих в ней народов именно последовательный федерализм является оптимальной политико-юридической формой сочетания главных интересов РФ в целом и составляющих её субъектов. <...>

Бытует представление, что федерализм может быть эффективным средством решения проблем, связанных с межэтническими конфликтами. На деле же полиэтнические федерации относятся к числу тех, которые труднее всего поддерживать, они имеют наименьшие шансы на сохранение, поскольку образованные по этническому принципу единицы, как правило, не хотят сливаться в подразумеваемые федерацией тесные объединения. <...> Процесс перемешивания народов продолжается и сейчас, и если национальные вожди действительно заботятся о сохранении своих народов, их языкового и культурного своеобразия, то они должны бежать от **национально-территориального федерализма**. <...>

Конституция 1993 г. провозгласила равенство всех территорий первого порядка – республик, краёв и областей. *Россия впервые становится симметричной территориальной федерацией*. Фактическое правовое и бюджетное разноправие ещё сохраняется, но тенденция государственного развития идёт в направлении действительного выравнивания статусов бывших административных краёв и областей по уровню «национальных» республик. <...>

Местное самоуправление вовсе не родня федерализму. «**Самоуправление**, – писал Б. Нольде, – есть форма осуществления государственных функций при помощи независимых в той или иной мере лиц и учреждений». Самоуправление предполагает, что население само избирает своих начальников, которые на местном уровне реализуют установления законодательной, исполнительной, а иногда и судебной властей. Законов при этом местное самоуправление само не принимает, указов не издаёт, но следует тем нормам, которые объявляются в столице, и самостоятельно исключительно в тех сферах, которые отведены для него Положением о местном самоуправлении. В государстве с местным самоуправлением налицо вертикальное ранжирование гражданской власти – люди избирают как тех, кто принимает национальные законы, по которым они будут жить, так и тех, кто эти законы будет осуществлять на местах. <...>

Самоуправление, в отличие от федерализма, форма во многом естественная для любого общества. Одна жёсткая властная вертикаль от столицы до мельчайшей деревни действительно делает государство очень неповоротливым, неконтролируемая обществом администрация быстро разъедается коррупцией, бюрократия начинает работать на себя, а не на граждан, полагая страну своей вотчиной. Система демократических учреждений – выборных легислатур, свободной прессы, независимых судов и местного самоуправления создаёт альтернативный бюрократии канал связи верхов и низов и тем самым, снимая излишние социальные напряжения, позволяет существенно быстрее и точнее отвечать на вызовы жизни.

В условиях преобразований российской действительности самоуправление обязательно внесёт положительный вклад в стабилизацию государственной жизни; федерализм же, напротив, порождает лишь излишние напряжения между центром и «суверенными субъектами», ничего не давая взамен. Возможно, что когда-нибудь из многообразия местных самоуправлений в России сложится настоящее, союзное государство. Однако это дело будущего, а **сегодня нам жизненно важно для обеспечения стабильного государственного развития, постепенно отказываясь от несвойственного России федерализма, вновь освоить опыт земского самоуправления.**

*Печатается по:* Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. – 2000. – № 5. – С. 32-54.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=3645547>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Как автор определяет «национально-территориальный федерализм»?
2. Что такое «самоуправление» по мнению Б. Нольде?

**Федосов П.А.,  
Валентей С.Д.,  
Соловей В.Д.,  
Любовный В.Я.**

*Федосов П.А.* – профессор кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета (г. Москва). *Валентей С.Д.* – д-р эконом. наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН (г. Москва). *Соловей В.Д.* – канд. истор. наук, эксперт Горбачёв-Фонда (г. Москва). *Любовный В.Я.* – д-р эконом. наук, профессор.

**Перспективы российского федерализма:  
федеральные округа; региональные политические режимы;  
муниципалитеты  
(с сокращениями)**

**I. Федеральные округа: связующее звено или «пятое колесо»  
в механизме российского федерализма?**

В 2000 г. В. Путин подписал Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», существенно изменивший структуру территориального управления страной. Между Президентом России и избранными населением главами исполнительной власти субъектов РФ появилось ещё одно управленческое звено – Институт полномочных представителей Президента. Вместе с тем в этом документе лишь зафиксировано право Президента назначать своих полномочных представителей. <...> К моменту подписания Указа реальная российская практика знала **три разновидности полномочных представителей Президента**. *Во-первых*, таковые действовали в федеральных органах государственной власти – Государственной Думе, Совете Федерации, Конституционном Суде и т.п.; *во-вторых*, они назначались для выполнения разовых поручений: в частности, для оглашения в Федеральном Собрании особо важных законопроектов; *в-третьих*, они выступали в качестве своего рода комиссаров при главах субъектов Федерации. Поскольку возможность создания федеральных округов не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах, правовая природа данных образований принципиально отличается от правовой природы республик, краёв, областей и автономных округов РФ. Федеральные округа не являются ни макросубъектами Федерации, ни объединениями её субъектов, а представляют собой результат условной «нарезки» территории страны.

Как известно, всего было образовано **семь федеральных округов**: **Центральный федеральный** (Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская и Ярославская области и г. Москва); **Северо-Западный** (республики Карелия и Коми, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области, Ненецкий АО и г. Санкт-Петербург); **Южный** (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия и Чеченская, Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области); **Приволжский** (республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Уд-

муртия и Чувашия, Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области и Коми-Пермяцкий АО); **Уральский** (Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО); **Сибирский** (республики Алтай, Бурятия, Тыва и Хакасия, Алтайский и Красноярский края; Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская и Читинская области, Агинский Бурятский, Таймырский, Усть-Ордынский Бурятский и Эвенкийский автономные округа); **Дальневосточный** (республика Саха, Приморский, Хабаровский и Камчатский края; Амурская, Магаданская и Сахалинская области; Корякский АО).

<...> Показательно, что **границы федеральных округов не совпадают ни с границами ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, ни с традиционным макроэкономическим районированием**. Так, в частности, Астраханская и Волгоградская области, традиционно входящие в Поволжье, отнесены к Южному округу. Тюменская область с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами включена не в Сибирский, а в Уральский федеральный округ, а Башкортостан, который всегда считался частью Приуралья, оказался в составе Приволжского федерального округа. Тем самым подчеркивалась принципиальная новизна созданного управленческого звена, отсутствие преемственности между ним и предшествовавшими формами макрорегионального деления России. <...>

На **полномочных представителей Президента** фактически было возложено **три круга задач**: (1) надзор за работой органов власти в субъектах Федерации, (2) согласование с Москвой кандидатур на ключевые административные посты и поддержка кандидатов Центра на региональных и муниципальных выборах, (3) организация работы органов государственной власти. Задача полпредов заключалась в том, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить ликвидацию несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны. Одна из слабых сторон института полномочных представителей Президента заключается в том, что он представляет собой чисто бюрократическую структуру, а степень публичности деятельности самих полномочных представителей Президента невысока. <...>

Пока не очень ясно, какие функции возьмут на себя полномочные представители Президента в федеральных округах после того, как будут окончательно упорядочены отношения между Центром и субъектами Федерации. Некоторые региональные лидеры полагают, что полпредам следует заняться экономикой – например разработкой, лоббированием и координацией межрегиональных макроэкономических программ.

<...> В качестве долгосрочной задачи, решение которой следует возложить на полномочных представителей Президента в федеральных

округах, называют оптимизацию присутствия федеральных органов в регионах. Общеизвестно, что эти органы в регионах раздуты. Поэтому главным вектором оптимизации могло бы стать сокращение региональных отделений федеральных структур, что, кстати, соответствует провозглашённому Президентом курсу на удешевление государственного аппарата. Но полномочный представитель – фактический руководитель федеральных органов в округе. Ожидать, что он сам добровольно возьмётся за сокращение собственного бюрократического аппарата – значит предаваться несбыточным мечтам. В стратегическом плане будущее федеральных округов остаётся весьма неопределённым. Представляется, что стратегическое будущее у рассматриваемого института есть – и прежде всего как у надзорного, контролирующего органа. <...>

## II. Федеральные округа в системе исполнительной власти

Структура федеральных органов исполнительной власти может рассматриваться по горизонтали и по вертикали. **Горизонтальная структура** подразумевает спецификацию управленческих ниш, которые закрепляются за тем или иным федеральным исполнительным органом (министерством, государственным комитетом и пр.). Что касается **структуры вертикальной**, то в государстве, федеративного типа она предполагает распределение аппарата (полномочий) того или иного федерального органа по всем «этажам» власти и управления либо, соответственно, ограничение сферы его деятельности только самим федеральным уровнем. Характер такой структуры предопределяет возможность федерального органа действовать на местах либо непосредственно через своих представителей (территориальные органы). <...> Оптимизация системы федеральных округов предполагает наделение их функциями: **(а)** гаранта общегосударственных интересов и приоритетов в экономической, социальной, экологической и др. областях, развития и укрепления единого рыночного и правового пространства России; **(б)** центра разработки и реализации новой федеральной государственной региональной политики, призванной сбалансировать интересы федерального Центра и регионов при формировании долговременной стратегии экономического роста и социального развития страны; **(в)** механизма по обеспечению селективного подхода к отдельным субъектам Федерации, входящим в состав конкретного федерального округа. **Выводы, касающиеся всей системы федеральных округов:**

1. Внутренняя социально-экономическая структура федеральных округов настолько пестра, что их нельзя рассматривать в качестве целостных образований. Поэтому речь может идти лишь об *административных* единицах, экономические и управленческие процессы внутри которых требуют известной координации «сверху».

2. Сохранение (и развитие) федеральных округов оправдано в случае наделения их «надрегиональными» координирующими функциями по реализации общегосударственных программ (транспортных, энергетических и пр.), но никак не функциями, направленными на решение собственно региональных задач.

3. Придание федеральным округам статуса субъектов РФ нецелесообразно – хотя бы потому, что в условиях неопределённости в вопросах «совместного ведения» такой шаг лишь обострит противоречия в системе РФ – её субъекты. <...>

### III. Муниципалитеты в системе федеративного устройства

Особое место в системе федеративного устройства России должны занять **муниципалитеты**. Муниципальные институты призваны создать условия для нормального существования первичных территориальных ячеек, решать те задачи, которые требуют координации их усилий. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов – чётко очерченная сфера полномочий, самостоятельный бюджет, формируемый за счёт муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций, а также действенная система обратной связи, способная свести к минимуму склонность местных властей играть в «мини-правительства» и использовать полученные полномочия в своекорыстных целях.

В 2000 г. в РФ насчитывалось 12215 муниципальных единиц. В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **муниципальное образование** – это «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией, часть поселений, иная населённая территория... в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления... Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление или изменение их границ и наименований определяется законом субъекта РФ». <...>

Около 6,5 тыс. муниципальных образований 32 субъектов Федерации являются частью других муниципальных образований. Это, как правило, бывшие сельсоветы, входившие в состав административного района. Более чем в половине регионов количество муниципальных образований колеблется от 20 до 100, в 10% – от 100 до 300, в 13% – от 300 до 500, а в республиках Башкортостан и Татарстан их свыше 900.

В условиях отмеченного разнообразия муниципальных образований остро встаёт вопрос **об их ранжировании и выделении типологи-**

**ческих групп.** Работа в этой области ведётся, однако, насколько можно судить, находится она в самой начальной стадии. Ограничимся поэтому простым перечислением наиболее существенных параметров, на которых может строиться такая типологизация.

1. *Принцип территориального устройства.* Здесь чётко выделяют поселенческий и административно-территориальный типы. В первом случае муниципальное образование формируется в границах городского или сельского поселения, во втором – в рамках административного района или его частей (сельских округов, совпадающих, как правило, с территориями бывших сельсоветов).

2. *Особенности экономической структуры и хозяйственной специализации.* Отгалкиваясь от преобладающего вида хозяйственной деятельности, можно выделить территории промышленной, сельскохозяйственной, научно-производственной, рекреационной и иной специализации. Важное значение имеет также такой показатель, как моно-или многопрофильность экономической базы муниципального образования.

3. *Численность населения и его социально-демографическая структура,* от которых зависят масштаб и структура объектов социальной инфраструктуры.

4. *Уровень финансово-хозяйственной самостоятельности,* в т.ч. состояние финансово-бюджетной сферы, наличие и масштабы использования муниципальной собственности, степень зависимости от внешней помощи (прежде всего со стороны соответствующего субъекта Федерации) и т.д.

5. *Географическое расположение.* Данный фактор во многом определяет специфику функционирования местных органов власти. В связи с этим должны быть выделены муниципальные образования, действующие в условиях Севера и на приравненных к нему территориях, в хозяйственно освоенной зоне («основная полоса расселения») и в южной зоне рискованного земледелия.

6. *Финансово-экономическая дееспособность соответствующего субъекта Федерации.* Преобладающая часть муниципальных образований по объективным, а нередко и субъективным причинам обеспечивает реализацию своих полномочий лишь благодаря помощи субъекта Федерации. Поэтому при типологизации должна учитываться финансово-бюджетная ситуация в последнем. <...>

Для реализации своих полномочий, местное самоуправление должно обладать собственными ресурсами и быть полноправным субъектом хозяйствования и экономической деятельности. Однако из сказанного выше понятно, что данными характеристиками обладают далеко не все муниципальные образования. Самостоятельно осуществлять комплексное развитие не всегда в состоянии даже компактные поселения, включая городские. Весьма показательным в этом отношении положение мо-



нопрофильных городов, возникших в связи со строительством крупных промышленных объектов. Специфика муниципальных образований, представленных городами, обуславливается высокой численностью проживающего там населения, что обеспечивает им относительно благоприятные, по сравнению с малыми поселениями, условия для комплексного развития. В свою очередь, то обстоятельство, что развитие городов происходит на ограниченном пространстве, при лимитированных ресурсах и ограниченной возможности манёвра ими, делает их довольно уязвимыми. <...>

Как показывает опыт зарубежных стран, содействовать комплексному развитию муниципальных образований способны и различные формы межмуниципального сотрудничества. Одной из них является заключение договора между крупным муниципалитетом и рядом мелких о покупке последними услуг большего муниципального образования. Другой – создание несколькими муниципалитетами межмуниципального союза с объединенным бюджетом и общим органом управления, на который возлагается ответственность за реализацию совместных функций. <...>

*Печатается по:* Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любковный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. – 2002. – №4. – С. 159-183.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=4442511>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите федеральные округа РФ.
2. Назовите круг задач, выполняемых полномочными представителями Президента РФ.
3. Дайте определение категории «муниципальное образование».

## **Тема 9-11. Специфика региональной организации зарубежных стран.**

### **Административно-территориальное устройство Российской Федерации**

Под административно-территориальным делением (АТД) понимается собственно политико-административная карта государства, представляющая собой совокупность административных единиц (Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 108). АТД может пониматься и как процесс («деление»), когда государство делят на такие единицы, и как результат этого процесса – сложившееся АТД. Главным структурным элементом АТД является админист-

**ративно-территориальная единица (АТЕ).** Если понимать АТД как политико-административную карту, то она состоит из множества АТЕ. Административно-территориальная единица является синонимом формального региона (Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С. 109).

*Административно-территориальное деление (АТД) государства* – классический пример нормальной иерархии регионов, когда территория без остатка делится на единицы первого порядка. В основе политико-территориальной организации стран лежит **принцип деления государственной территории на административно-территориальные единицы (субъекты, штаты, провинции).** Специфика АТД связана с физико-географическими характеристиками государства, культурно-историческими особенностями и предпосылками, действующими политическими моделями на территории. Крупные страны используют трехуровневые и даже более сложные иерархические системы АТД. Например, Италия делится на 20 областей, которые в свою очередь делятся на провинции, а провинции распадаются на коммуны. Германия поделена на земли, земли – на районы, районы – на общины. Причём число управленческих уровней может увеличиваться или уменьшаться при проведении реформ. Под воздействием разнообразных и разнонаправленных факторов система АТД в государстве может меняться. **Реорганизация системы АТД может проходить по трём сценариям:** создание новых единиц АТД (изменение их числа); изменение статуса отдельных регионов; изменение числа управленческих уровней.

Чаще происходят изменения сетки АТД в результате внутренней реорганизации, которую можно поделить на три варианта: объединение (укрупнение, слияние) регионов; деление существующего региона на части, разукрупнение регионов; создание новых регионов из частей двух и более регионов (объединение фрагментов).

Деление РФ построено по смешанному типу, т.к. предполагает деление государства на основе **двух принципов:** административно-территориальное деление (города федерального значения, области, края); национально-территориальное деление (автономная область, автономные округа, республики).

**Основы современного административно-территориального деления (АТД) в России** были заложены *Петром I*, который упразднил феодальные территориальные единицы. В результате были образованы восемь, а затем одиннадцать огромных генерал-губернаторств, которые были поделены на провинции (сначала 47, позже – 50). Екатерининские реформы привнесли свои изменения: страна была разделена на губернии, которые просуществовали вплоть до 1917 г., и уезды. XX в. стал для АТД России настоящим испытанием. В период с 1917-1924 гг. шло образование большинства национально-государственных образований,

слияние и новые разукрупнения созданных республик. В 1920-х гг. была предпринята попытка создания крупных краёв на основе экономических районов. В 1929 г. все оставшиеся к тому времени губернии были ликвидированы, а на смену им пришли – края и области. В начале 1930-х гг. и образованные края претерпели изменения, т.к. были существенно разукрупнены. К середине 1940-х гг. произошла ликвидация национально-государственных образований, связанная с депортацией титульного населения. Одновременно с этим шёл разворачивался новый процесс разукрупнения областей. После этого территориальная структура в целом стабилизировалась. Изменения произошли в 1990-х гг.

Согласно Гл. I («Основы конституционного строя») ст. 5 Конституции РФ **«Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.** Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Федеративное устройство России основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов, равноправии и самоопределении народов в РФ. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны». (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

Гл. 3 («Федеративное устройство») ст. 65 Конституции РФ закрепила конкретный численный, видовой и именной состав субъектов РФ на момент принятия настоящей конституции. В результате, в составе Российской Федерации находятся следующие 83 субъекта по состоянию на 01 января 2009 г.:

– **республики (21):** Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртская, Хакасия, Чеченская, Чувашская;

– **края (9):** Алтайский, Забайкальский, Краснодарский, Красноярский, Камчатский, Приморский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский;

– **области (46):** Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Ли-

пецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Ярославская;

– **города федерального значения (2):** Москва, Санкт-Петербург;

– **автономная область (1):** Еврейская автономная область;

– **автономные округа (4):** Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский, Ямало-Ненецкий.

**Статус:** Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. *Статус субъекта РФ может быть изменён по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.* **Границы:** Границы между субъектами могут быть изменены с их взаимного согласия. (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

**В РФ выделяют три типа субъектов:** национально-государственный (республики в составе РФ); административно-территориальный (края, области, города Москва и Санкт-Петербург); национально-территориальный (автономная область и АО).

## Основные понятия и термины

**Административно-территориальное деление (АТД)** – разделение государства на административно-управляемые части, т.е. административно-территориальные единицы.

### Шульгина О.В.

*Шульгина Ольга Владимировна* – канд. геогр. наук, зав. кафедрой экономической географии и социальной экологии Московского городского педагогического университета (г. Москва).

## Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект (с сокращениями)

В XX в. Россия пережила несколько волн преобразований административно-территориального деления (АТД). Были попытки значительно укрупнения административно-территориальных единиц (1924–1929 гг.), а также резкого «измельчения» (1930-е–1950-е гг.). Каждая из этих попыток была обусловлена своеобразием политической и экономической ситуации. <...>

Спецификой исторических исследований советского периода, была идеологизированность, когда приоритет отдавался не столько факту, сколько политической установке. Превозносились достоинства советской системы административно-территориального деления. <...>

Историко-географический аспект исследования АТД предусматривает выявление следующих **его составляющих**: этапов изменения АТД; факторов, определивших его становление и эволюцию; единиц территориального деления (их количество, статус, иерархия, размеры территорий и численность населения); динамики трансформации административно-территориальных границ. Необходим пространственный анализ конфигурации и взаиморасположения административных единиц на основе анализа карт и их сопоставления по различным периодам, с выявлением характерных региональных закономерностей. Важную роль играют критическая оценка системы АТД на каждом этапе, а также выявление тенденций изменения АТД как основы системы государственного территориального управления (увеличение или уменьшение числа АТЕ, укрупнение их или измельчение; изменение критериев, принципов формирования системы АТД).

Исходя из этого целесообразно принять следующую **периодизацию эволюции административно-территориального деления в России в XX в.**: **I этап** (с начала XX в. до Октябрьской революции 1917 г.: последние годы существования империи и попытки демократических преобразований); **II этап** (октябрь 1917–1922 гг.: стихийность преобразований и становление российского федерализма); **III этап** (1923–1929 гг.: кардинальные изменения административно-территориального деления (укрупнение)); **IV этап** (1930–1953 гг.: отход от принципов экономического районирования при административном делении (разукрупнение)); **V этап** (1953–1991 гг.: попытка реформ и «косметические» преобразования); **VI этап** (приспособление советской системы административно-территориального деления к новому политическому и экономическому пространству).

К началу XX в. Россия являлась самым большим по площади государством мира. После долгого периода увеличения её территории конец XIX-начало XX в. оказались временем относительной стабильности и в определённой степени ознаменовали окончание процесса территориального прироста Российской империи. К этому времени она имела не только самую огромную за всю историю России территорию, но и устойчивую систему территориального управления. АД, с которым Россия вошла в XX в., сформировалось в основных чертах ещё в последней трети XVIII в. Оно явилось результатом реформы АД, проведённой Екатериной II.

**Принципы губернского деления**, предложенного Екатериной II, как и предыдущего «петровского» губернского устройства, определялись фискальными и полицейско-административными целями. В основу была положена численность населения. В качестве губерний выделялись территории с населением примерно 300-400 тыс. душ, а в качестве уездов – 20-30 тыс. душ мужского пола. Практически не принимались во внимание объективные факторы территориальной дифференциации: не учитывалось природное или историческое своеобразие территорий, особенности развития экономики, национальный состав населения. По мере увеличения территории империи и присоединения новых земель происходило общее увеличение числа губерний. Однако суть административно-территориального деления как инструмента реализации фискально-полицейских задач практически не менялась. <...>

**«Великие реформы» Александра II** в 1860–1870-х гг. охватили практически весь государственный аппарат, однако они сравнительно мало изменили систему высших и центральных учреждений. Проявлением модернизаторских тенденций стало создание органов местного самоуправления (земских и городских). В административно-территориальном делении России появилось новое, низовое звено – *волость*, причём управленческие функции волости распространялись только на крестьянское сословие (а не на всю административную территорию). Сама же сетка крупных административно-территориальных единиц страны не изменилась. На практике сочетание чиновничьих и выборных институтов впоследствии породило новый комплекс противоречий, который не мог не повлиять на судьбу страны и радикальность наступивших в XX в. перемен.

<...> Острейшие проблемы породил национальный вопрос, практически не учитывавшийся в административно-территориальном делении империи. Он сказался лишь в выделении, наряду с губерниями, областей. Областями назывались территории, расположенные на окраине страны или на землях казачьих войск. На европейской территории были образованы в основном губернии – за исключением южных территорий,

где были выделены область Войска Донского, а также Карсская, Кубанская, Терская и Дагестанская области. В то же время многие регионы имевшие высокую долю нерусского населения, получили статус губерний (финляндские губернии, Бессарабская, губернии Закавказья – Бакинская, Елисаветпольская, Эриванская и др.). На территории Сибири помимо Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губерний существовали области: Забайкальская, Амурская, Приморская и Якутская. Средняя Азия имела только областное деление (9 областей: Акмолинская, Закаспийская, Самаркандская, Семипалатинская, Семиреченская, Сырдарьинская, Тургайская, Уральская, Ферганская).

Места компактного проживания большинства наций были разделены по нескольким губерниям: эстонцы проживали в Эстляндской, Лифляндской и Санкт-Петербургской губерниях; латыши – в Лифляндской, Курляндской и Витебской; литовцы – в Виленской, Ковенской и Сувалкской. Ареал компактного проживания татар был разделен границами Казанской, Вятской, Уфимской, Симбирской, Пензенской губерний. Реформы местного самоуправления, рост национального самосознания, образования, политической грамотности практически всех народов России не мог не сказаться на выдвижении идей автономизации, создания единой территории проживания народа, а в отдельных случаях начиналось активное движение за выход из состава империи.

**В начале XX в.** количество крупных АТЕ достигло 97 (78 губерний, 18 областей и 1 остров – Сахалин). Трёхзвенная система управления выражалась «формулой»: **губерния – уезд – волость**. Территории губерний и областей были весьма неравноценными как по площади, так и по численности населения. Кроме основного административно-территориального или политико-административного деления на губернии (области), уезды (округа), волости (гмины, станицы, улусы и т.п.), территория империи делилась по-своему различными ведомствами. Особые деления, как правило, практически не совпадающие территориально, имели: духовное ведомство (62 епархии), военное (14 военных округов), судебное (12 судебных округов), учебное (15 учебных округов) и транспортное (9 округов).

<...> С начала XX в. до **Февральской революции 1917 г.** мало что изменилось в сложившейся системе территориального управления. Так например, в 1903 г. на Кавказе подверглись разукрупнению территории Кутаисской и Тифлисской губерний. От Кутаисской губернии были отделены Батумская область и Сухумский округ; значительно уменьшившаяся Кутаисская губерния. От Тифлисской губернии отошёл небольшой Закатальский округ. Все эти территории входили в Кавказское наместничество. В 1905 г. изменения коснулись особой административно-территориальной единицы империи, существовавшей наряду с губер-

ниями, – острова Сахалин. В соответствии с Портсмутским мирным договором, завершившим русско-японскую войну 1904–1905 гг., он был разделён на две части. Из оставшейся за Россией части Сахалина в 1909 г. была образована Сахалинская область. Тогда же произошло разукрупнение Приморской области, из состава которой была выделена Камчатская область, которая вновь была превращена в самостоятельную административно-территориальную единицу. <...> В 1914 г. под протекторат империи был принят Урянхайский край. В связи с этим на ряде карт начала XX в. на юге Сибири была добавлена к России ещё одна административно-территориальная единица. В целом для АД начала XX в. была характерна предельная централизация, стремление максимально подчинить управление регионами, происходящими в них социальными и экономическими процессами единому центру. Это вызывало дробление административных единиц и исключало возникновение крупных административно-территориальных образований, претендовавших на элементы самоуправления.

**Падение самодержавия в феврале 1917 г.** открыло возможность радикального решения накопившихся проблем. Одним из первых распоряжений Временного правительства было упразднение должностей губернаторов и вице-губернаторов и возложение лежавших на них обязанностей и прав на губернских комиссаров. В соответствии с этим были также устранены уездные органы управления и их обязанности возложены на уездных комиссаров. Временное правительство предприняло реформу местных органов власти, подготовив новые законы о городском и земском самоуправлении. Учреждались земские волостные управы; сельские органы самоуправления – волостные земства – строились на всеобщем принципе. Впервые на волостном уровне вводился демократический принцип всеобщих, прямых и равных выборов при тайном голосовании. Значительно расширялась компетенция земских органов, и сами они распространялись на новые территории России. Было принято ряд решений и об изменениях в административно-территориальном устройстве. Так, например, Томская губерния была разделена на две: Томскую и Алтайскую. **Количество административно-территориальных единиц** в Российской империи к концу рассматриваемого периода увеличилось **с 97 до 102** – достигнув максимума. <...>

Произведёнными в 1917–1922 гг. существенными изменениями была заложена основа современного государственного территориального устройства. В этот насыщенный событиями период, в условиях жёсткого политического противостояния, гражданской войны, угрозы территориальной целостности России был сделан выбор в пользу федеративно-национально-территориального принципа построения нового госу-



дарства. История политических дискуссий того периода по выбору государственного устройства показывает, сколь непростым было это решение.

Сразу **после Октябрьской революции** был взят курс на изменение АД с учётом национальных особенностей. В ходе преобразований выделяются **два периода**:

**I период** – «власть на местах», когда местные органы производили перекройку границ самостоятельно, без санкций центра. Общегосударственного плана такого переустройства не существовало, фактически это был период стихийных революционных преобразований. Второй период начался с образования Административной комиссии при Президиуме ВЦИК (декабрь 1919 г.), когда вся работа по административному районированию была сосредоточена в центре. Лозунг «Вся власть на местах» содействовали тому, что местные советы и исполкомы устанавливали новые границы самостоятельно, нередко не доводя это даже до сведения центральной власти. Этим активно занимались на низовом уровне, перенося границы волостей в интересах передела земель. В этот же период на территории бывшей Российской империи происходил интенсивный процесс «государствообразования», когда формировались как советские республики и автономии, так и самостоятельные демократические государства. Большинство из вновь образованных государств просуществовало от месяца до года. Административная комиссия выработала следующие принципы районирования: укрепление классовых пролетарских центров с учётом промышленных и сельскохозяйственных округов; состояния железнодорожного и водного транспорта, а также грунтовых и шоссейных дорог; национальных особенностей. В АД всех частей РСФСР было решено временно сохранить три основные административные единицы (губернию, уезд, волость). При выделении автономных областей и республик декларировались два принципа: этнический и экономическое тяготение. В действительности, национальные моменты в этом процессе не были определяющими. Важнейшим, а зачастую и определяющим стал принцип политической целесообразности. Привлечь на сторону большевиков национальные территории и удержать их в составе советского государства – по-прежнему был мотив наиболее весомый, как и в период стихийных преобразований послереволюционного времени. Однако, если первоначально территориальные границы новых автономий совпадали с существовавшими образованиями и слабо считались с национальным расселением, то теперь автономии начали формироваться в иных границах, более соответствующих местам проживания народов России. Например, образованная в 1920 г. из политических соображений Карельская трудовая коммуна объединила в себе

местности, населённые карелами в Олонецкой и Архангельской губерниях; Горская АССР, созданная с целью пресечения попыток отторгнуть Кавказ, объединила в себе шесть национальных округов (Карачаевский, Кабардинский, Балкарский, Северо-Осетинский, Ингушский, Чеченский). <...>

**К концу 1921 г.** проект нового деления РСФСР, разработанный во ВЦИК, был в значительной части осуществлён. Возникло 37 новых АТЕ: 8 автономных республик, 2 трудовые коммуны, 11 автономных областей, 15 губерний и 1 область. Губерний стало к тому времени на 50 меньше (как за счет отделения территорий образовавшихся новых государств, так и в результате упразднения ряда губерний). **1922 г.** – один из ключевых моментов, сформировавших образ России на политической карте XX в. Закончилась Гражданская война, утвердилась политическая стабильность. **30 декабря 1922 г. был подписан договор о создании СССР** в составе РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР, который оформил отношения с советскими государствами, возникшими на обломках империи. Этот правовой акт основал новый принцип установления границ России – как одной из республик в общем союзе нескольких государств, в котором Россия формально выступала уже только как их равноправный партнёр. <...>

**В 1923-1929 гг.** произошло кардинальное изменение АТД – была поставлена цель сократить число АТЕ. В условиях новой экономической политики экономические факторы выдвинулись на первый план. Это был первый в России опыт согласования политико-административного районирования с экономическим. Основным разработчиком выступил Госплан. Результатом этой постепенной реформы стало упразднение губерний, уездов, волостей и создание областей (краёв), округов и районов. <...> Наиболее крупная единица – **область (край)** совпадала с экономическим районом – была территориальным производственным комплексом определённой специализации, связанным во всесоюзном масштабе с другими областями в целостную экономическую систему благодаря межрайонному разделению труда и транспортным магистралям. Контуры этих районов оказались близкими к тем, какие намечали дореволюционные ученые, и совпадали наиболее близко с экономическим районированием П.П. Семёнова-Тян-Шанского (1880 г.). Большое внимание уделялось выбору **городов** на роль новых областных центров: это должны были быть крупные промышленные города – ядра экономической и политической жизни больших регионов. Список таких городов был намечен Административной комиссией ВЦИК и утвержден Центральным административным управлением НКВД. Первоначально (на 17 июля 1924 г.) в этот список было внесено 10 городов: Ленинград,

Смоленск, Москва, Воронеж, Саратов, Самара, Омск, Новониколаевск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону. Позднее в список добавились Архангельск, Иваново-Вознесенск, Нижний Новгород, Хабаровск, а Омск исключён.

Следующей по рангу административной единицей (после области и края) должны были стать **округа** – территории меньшие, чем дореволюционная губерния, но крупнее дореволюционного уезда. На средней по площади территории дореволюционной губернии формировалось 3-5 новых округов. Например, в рамках новой Уральской области (с центром в Свердловске) роль окружных центров была передана следующим городам: Перми, Кунгуру, Сарапулу, Шадринску, Златоусту, Челябинску, Троицку, Нижнему Тагилу, Соликамску, Кургану, Тюмени, Ишиму и Тобольску. Если выделяемые новые области фактически являлись крупными экономическими районами страны, то окружные центры были ближе к населению, чем центры бывших губерний, и могли лучше обеспечить удовлетворение его нужд, заниматься развитием местного хозяйства. Округа должны были содействовать равномерному экономическому развитию территорий. Когда впоследствии окружное деление было ликвидировано, эти центры во многом лишились функции двигателей хозяйственного и социального развития, уступив её гипертрофированным областным центрам. За основную единицу в новой системе территориального управления был принят **административный район** – низовой ранг АД. <...>

**Реформа 1929 г.** фактически была первой реформой административно-территориального управления, построенной на научных принципах. Она в определённой степени отразила стремление многих ещё дореволюционных специалистов и учёных изменить механистическую, централизованную и бюрократизированную систему территориального управления и выстроить её на новой объективной основе. Впервые задачи политического управления территорией сочетались с задачами её экономического развития и объективного экономико-географического районирования. Принцип рационального управления, стремление к равномерности хозяйственного освоения и одновременно выделение опорных центров дальнейшего хозяйственного развития и обслуживания населения открывал возможность действительно революционных преобразований в территориальном управлении. В укрупнённом делении страны на хозяйственно целостные единицы была заложена возможность зарождения самоуправления крупных регионов. Однако новая система просуществовала очень короткое время. <...>

Преобразования начались с ликвидации округов и увеличения количества низовых административных районов. Система районирования была сведена к двум звеньям: область (край, республика) – низовой ад-

министративный район. Перекройка проводилась постепенно, начиная с 1932 г., и с каждым годом число областей, теперь уже значительно меньших по размеру, увеличивалось. Например, бывшая Центрально-Черноземная область разделилась на шесть областей: Воронежскую, Липецкую, Тамбовскую, Курскую, Белгородскую, Орловскую. Часть вновь образованных областей по своим контурам приближалась к дореволюционным губерниям, некоторые границы даже совпадали. Крупное изменение границ РСФСР произошло **в 1936 г.** в связи с преобразованием среднеазиатских автономных республик России в союзные республики в составе СССР. 5 декабря 1936 г. в соответствии с новой Конституцией СССР изменилось АД страны: Казахская АССР и Киргизская АССР были преобразованы в союзные республики, а Каракалпакская АССР вошла в состав Узбекской ССР. С этими преобразованиями территория РСФСР уменьшилась на 15%.

**В начале 1940 г.** в РСФСР уже насчитывалось 82 административных образования. Изменения их границ всё более определялись политическими, а не экономическими или другими объективными причинами. В годы Второй мировой войны предпринимались беспрецедентные репрессивные меры против ряда народов России, их депортация и связанная с этим ликвидация автономных республик. Первой по указу президиума Верховного совета СССР от 7 сентября 1941 г. исчезла с карты России Республика Немцев Поволжья. В 1943-1944 гг. перестали существовать Калмыцкая, Чечено-Ингушская, Крымская АССР, Карачаевский АО. <...>

**В 1946 г.** из присоединённых к РСФСР после войны территорий были образованы Южно-Сахалинская и Кёнигсбергская области (последняя вскоре была переименована в Калининградскую). В 1952 г. была предпринята попытка территориальной дифференциации автономных республик – Татарской и Башкирской. Т.о., за сравнительно короткий период в корне изменились принципы АД: отброшены результаты научного экономического районирования, отдано предпочтение политическому подходу; значительно увеличилось количество АТЕ (с 37 до 90), их разукрупнение и уменьшение размеров стало наилучшим средством для облегчения руководства со стороны партийных и государственных органов, обеспечения нужной степени централизации; система районирования свелась теперь **к двум звеньям:** *область (край, республика) – район*, причём основная роль была предоставлена верхнему звену; политический фактор сыграл главную роль также и в судьбе национальных образований; впервые ряд национальных территорий был ликвидирован (или же изменены их границы), выселение одних народов сопровождалось заселением их земель, по воле центральной власти, другими.

**В 1954 г.** в РФ были созданы ещё несколько областей: Арзамасская, Балашовская, Белгородская, Каменская и Магаданская. Именно на 1953-1954 гг. пришлось максимальное размельчение территории страны. **В середине 1950-х гг.** готовилась новая реформа хозяйственного управления, что неизбежно должно было повлиять на АТД. В условиях хозяйственного роста и относительной демократизации разных сторон социальной жизни всё больше утверждалось представление о неизбежности известной децентрализации хозяйственного управления. Были расширены права и компетенция союзных республик в формировании бюджетов, в планировании, капитальном строительстве, формировании фондов предприятий и др., созданы отдельные республиканские министерства. <...>

Начало новой хозяйственной реформе положил пленум ЦК КПСС **в 1957 г.**, принявший решение о переходе к территориальным формам управления народным хозяйством: перенос центра тяжести оперативного руководства промышленностью и строительством на места, ближе к предприятиям и стройкам путём перехода от прежних форм управления через отраслевые министерства и ведомства к новым формам управления по территориальному принципу. Формой такого управления стали **советы народного хозяйства (совнархозы)**, совмещённые с АТД страны. Совнархозы стали реальными региональными органами управления. <...>

**В 1957-1962 гг.** в качестве экономического административного района выступали **область (край, республика)** или же группа областей, объединённых совнархозом. Совнархозы руководили крупной промышленностью и строительством (часть экономики и промышленности находилась в ведении центральных органов, часть – в ведении местных советов). В экономическом районе некому было выполнять функции интегрального управления, большая часть совнархозов не могла эффективно функционировать именно в силу своей маломощности. Возникшие проблемы могли быть решены только в рамках укрупнённых совнархозов. Всего в стране было учреждено 47 совнархозов, в том числе в РФ – 24 совнархоза. <...>

Однако снятие Хрущёва **в 1964 г.** с партийных и хозяйственных постов положило конец задуманным реформам. Сентябрьский пленум ЦК КПСС 1965 г. признал необходимым отказаться от совнархозов и восстановил управление экономикой по отраслевому признаку. Неудача реформы объяснялась несколькими причинами. Во-первых, она преследовала ограниченную цель: не разрушая общего централизованного управления, снять сложившуюся напряжённость, связанную с командными методами управления. Во-вторых, замысел не был реализован в полной мере. На первом этапе (1957 г.) преобразования проводились

очень медленно, осторожно. Попытка на втором этапе быстро наверстать упущенное привела к расстройству управления. <...> В течение двух десятилетий более не делалось попыток ввести изменения в существующую экономическую и политическую систему страны. Даже такие перемены, как хозяйственное освоение новых территорий, подобных нефтегазоносным пространствам Тюменского Севера, или строительство Байкало-Амурской магистрали, не вызывали попыток нового регулирования в сфере АТД. Накапливались противоречия в сфере экономического и политического управления, наслоившиеся на проблемы, не изжитые в ходе реформ хрущевского времени.

**В годы «перестройки»** появилась возможность публично обсуждать вопросы государственного устройства, проблемы федерализма, недостатки регионального управления. Открылся путь к изменениям в административно-территориальном устройстве, отразившимся в Законе СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» (26 апреля 1990 г.) и Декларации о государственном суверенитете России (12 июня 1990 г.). 14 мая 1991 г. поправкой к Конституции РСФСР был признан новый статус и соответствующее название автономных республик: «АССР» заменены на «Республики в составе РСФСР». В 1991 г. также проявилась и новая тенденция – выход автономных республик или округов из состава краёв и областей, в которых они ранее находились. <...>

На сложившейся **к началу XXI в.** политической карте России 89 административно-территориальных единиц, именуемых в Конституции РФ субъектами федерации. Это 21 республика, 6 краёв, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономная область, 10 автономных округов. После ликвидации советской власти состоялось лишь одно заслуживающее внимания изменение: 4 июня 1992 г. образованы Ингушская Республика и Чеченская Республика в составе Российской Федерации. **Конституция, принятая на референдуме в 1993 г.**, закрепила основы нового федеративного устройства, провозгласив равноправие субъектов федерации и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов федерации. На административно-территориальное деление влияли политические факторы: чем сильнее становилось влияние административного, бюрократического или партийного аппарата, тем сетка административно-территориального деления становилась более дробной. Между тем учёт в территориальном делении объективных факторов (природных условий, ресурсных связей, социально-экономического тяготения) – способствовал укрупнению деления. В этом отношении прослеживается определённая цикличность: **прибли-**

**зительно раз в столетие появлялась идея укрупнения административно-территориального деления**, иногда такая идея даже претворялась в жизнь (хотя и на короткое время), а затем снова происходило дробление. <...>

Мировой опыт показывает, что для правильно поставленного управления имеется предел в 50 административных единиц. Между тем итогом развития административно-территориального деления в России явилась его чрезвычайная дробность: 83 субъекта Федерации различаются по численности населения и по размерам территории. Население самого крупного субъекта – Москвы достигает 8,5 млн. чел. Территория Якутии – 3,1 млн. км<sup>2</sup>, Адыгеи – 7,6 тыс. км<sup>2</sup>. Несмотря на закреплённое в конституции равноправие, регионы имеют разный статус: республики, края, области, автономные округа, автономные области, города федерального подчинения. Нет губерний, но есть губернаторы. Беспрецедентное явление, порождающее множество противоречий – **«матрёшечные» субъекты федерации**: все автономные округа, кроме Чукотского, входят в состав краёв и областей и одновременно являются самостоятельными субъектами федерации. Самый яркий пример – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский округа и Тюменская область. В целом по стране около 30 субъектов федерации имеют друг к другу территориальные претензии в скрытом или явном виде, насчитываются многие сотни территориальных споров. Ряд административных единиц стремится к большей автономии, имеет собственные элиты со своими лидерами и столицами. <...>

*Печатается по:* Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект // Вопросы истории. – 2005. – № 4. – С. 23-38.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=7659695>; см. также: Шульгина О.В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты: монография. – М.: Изд-во МГПУ, 2003. – 252 с.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите составляющие административно-территориального деления.
2. Назовите, выделенные автором, особенности этапов административно-территориального деления России в XX в.
3. В чём заключался принцип «губернского деления».
4. Какие принципы районирования были заложены в систему административно-территориального деления России после 1917 г.?
5. Что понимается под «принципом матрёшки» АДД?

## Административное деление Китая (с сокращениями)

Страна разделена на провинции, национальные автономные районы и города центрального подчинения. Провинции и автономные районы разделены на автономные округа, уезды, автономные уезды и города. Уезды и автономные уезды разделены на волости, национальные волости, а также посёлки и сёла. Автономные районы, автономные округа и автономные уезды являются территориями национальной автономии, где проживают национальные меньшинства. **Страна разделена на 23 провинции, 5 автономных районов, 4 города центрального подчинения и 2 специальных административных района.** Вследствие многочисленного населения и обширной занимаемой площади **административное деление Китая** с древних времён было многоуровневым. В конституции КНР де-юре предусмотрено **трёхступенчатое административное деление**: провинции (автономные районы, города центрального подчинения), уезды и волости. Однако де-факто в материковом Китае насчитывается пять уровней местного самоуправления: провинция, округ, уезд, волость и деревня. Административное деление Китайской Республики, как называет себя правительство Тайваня, схоже с делением КНР, однако в нём фактически упразднено деление на провинции и отсутствуют округа. Помимо административной роли, провинции наделены культурными признаками. Большинство современных границ между провинциями было определено ещё *при династии Мин*. С тех пор серьёзные изменения претерпело лишь административное деление на Северо-Востоке. Кроме того после прихода к власти коммунистов, следовавших советской теории национальных автономий, в Китае были учреждены автономные районы.

### Уровни административного деления

В конституции предусмотрено *трёхступенчатое административное деление*: провинция, уезд (город), волость (посёлок). Однако в реальности существуют ещё два уровня: округ (между провинцией и уездом) и деревня (ниже волости). Долгое время существовал также шестой уровень – районы уездного подчинения (*сяньсяцюй*), но в последнее время почти все они были упразднены (в 2004 г. – 20). Город (посёлок) в Китае может находиться на любом из этих уровней, и приравнивается в иерархии соответственно провинции, округу, уезду или волости. Городскому муниципалитету подчинена определённая территория, обычно значительно выходящая за городскую черту, внутри этой территории м.б. также подчинённые единицы – уезды, волости. По этой причине население собственно города трудно оценить – статистика обычно при-



водит население всей территории, подчинённой городскому муниципалитету, которая во много раз превышает население города в рамках городской черты.

### Провинциальный уровень

В состав КНР входят 34 единицы провинциального уровня (*шэнцзи*; реально под управлением центрального правительства – 33), включая 23 провинции, пять автономных районов, четыре города центрального подчинения и два специальных административных района. Под управлением тайваньских властей находится два города центрального подчинения и две провинции (поскольку Тайвань контролирует ничтожно маленькую площадь одной из них, провинциальные правительства были в значительной степени упразднены). В материковом Китае провинции жёстко подчиняются центральному правительству, однако на деле провинциальные власти обладают весьма широкими полномочиями в осуществлении экономической политики. Некоторые экономисты называют такую систему «**федерализмом с китайской спецификой**». За исключением северо-восточных провинций границы большинства провинций Китая были определены во времена династий Юань, Мин и Цин. Границы между провинциями зачастую проводились вне зависимости от культурных, лингвистических или географических границ с целью предотвратить сепаратизм и возвышение местных военачальников.

**Провинции** – наиболее распространённый вид административных единиц провинциального уровня (*шэн*). **22+1 провинции:** Аньхой, Фуцзянь, Ганьсу, Гуандун, Гуйчжоу, Хайнань, Хэбэй, Хэйлунцзян, Хэнань, Хубэй, Хунань, Цзянсу, Цзянси, Цзилин, Ляонин, Цинхай, Шаньси, Шаньдун, Шэньси, Сычуань, Юньнань, Чжэцзян + Тайвань, который считается провинцией Китая. С момента своего основания в 1949 г. КНР всегда считала Тайвань своей 23-й провинцией. Однако реальный контроль над провинцией осуществляет правительство Китайской Республики, под управлением которой находятся остров Тайвань и острова Пэнху. В то же время Китайская Республика официально предъявляет претензии на весь материковый Китай (включая Тибет). На картах Китая, выпущенных в Тайване, границы провинций зачастую показаны в том виде, в котором они были до 1949 г., что не соответствует настоящему административному делению в КНР. Кроме того, на них в состав Китая включаются все вышеперечисленные спорные территории.

### Автономные районы

Автономные районы (*цзычжэцзюй*) – единицы провинциального уровня с обозначенным этническим меньшинством, по конституции обла-

дающие большими правами. Например, автономный район возглавляет председатель, который должен представлять титульную национальность района (тибетец, уйгур и т.д.). Автономные районы были образованы после прихода к власти КПК. Всего в КНР насчитывается **пять автономных районов**: Сицзян-Уйгурский, Нинся-Хуэйский, Тибетский, Гунси-Чжуанский и Внутренняя Монголия.

### **Города центрального подчинения**

Города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, *чжисяши*) – крупные города, наделённые теми же полномочиями, что и провинции. ГЦП напрямую управляют единицами уездного уровня, без промежуточного окружного уровня. В действительности собственно город составляет небольшую долю общей площади ГЦП, основную часть которой составляют более мелкие города, посёлки и сельскохозяйственные угодья. Наиболее ярким примером в этом смысле является Чунцин: численность его сельского населения превышает городское.

### **Специальные административные районы (САР)**

В отличие от провинций, автономных районов и городов, полномочия отношения с центральным правительством которых регулируются ст. 30 Конституции КНР 1982 г., законодательная база для САР приведена в ст. 31, составленной специально в ожидании возвращения Гонконга и Макао под суверенитет Китая. Это произошло в 1997 и 1999 годах, когда Гонконг и Макао соответственно были переданы Китаю Великобританией и Португалией. *2 специальных административных района*: Сянган (Гонконг) и Аомынь (Макао). САР обладают собственными судами последней инстанции, законодательством, паспортами, валютами, таможней, правилами въезда на территорию, экстрадиции. Гонконг разделён на 18 районов, которыми ведают районные советы. Макао находится под управлением правительства САР как единое целое без деления, после того как были отменены муниципалитеты, существовавшие во время португальского правления.

### **Окружной уровень**

Окружной уровень (*дицзи*) деления существует только в континентальном Китае. Это второй уровень административного деления. На 31 декабря 2005 г. в него входили 333 единицы, в том числе: городские округа (города окружного значения); округа (префектуры); автономные округа; аймаки (только во Внутренней Монголии).

**Городские округа (города окружного значения)** (*дицизиши*) составляют подавляющее большинство единиц окружного уровня. Они не являются «городами» в привычном смысле слова, поскольку помимо собственно городской зоны они включают обширные сельские территории, поэтому название городской округ является более корректным. Из 22 провинций и 5 автономных регионов, находящихся под управлением правительства КНР, только в трёх провинциях (Юньнань, Гуйчжоу, Цинхай) и в двух автономных районах (Синьцзян и Тибет) есть более трёх единиц окружного значения не являющиеся городскими округами. **Округа (префектуры)** (*дицюй*) некогда были доминирующей административной единицей второго уровня в КНР, поэтому этот уровень получил название окружного. Однако в 1980-х – 90-х гг. большинство их было преобразовано в городские округа. На сегодня большинство округов сохранилось в Синьцзяне и Тибете. **Аймаки (мэн)** – это те же округа, но расположенные во Внутренней Монголии. Подобно округам, большинство из них сейчас стали городскими округами. Их название сохранилось от старой монгольской системы административного деления. **Автономные округа (цзычжичжюу)** – округа с одним или несколькими титульными национальными меньшинствами. Большинство их расположено в западных и южных районах КНР.

### Уездный уровень

По состоянию на 31 декабря 2005 г. в континентальном Китае существовало 2862 единицы уездного значения (*сяньцзи*), в том числе 1464 уезда, 852 района городского подчинения, 374 городских уезда, 117 автономных уездов, 49 хошунов, 3 автономных хошуна, 2 специальных района и 1 лесной район. Под управлением властей Тайваня находилось 23 единицы уездного значения, в том числе 18 уездов и 5 городов провинциального подчинения. **Уезды (сянь)** – наиболее распространённая единица данного уровня. Уезды постоянно существовали в Китае начиная с периода Воюющих царств (III в. до н. э.). **Автономные уезды (цзычжисянь)** – это уезды с одним или несколькими титульными национальными меньшинствами, по аналогии с автономными районами (провинциальный уровень) или автономными округами (окружной уровень). Во Внутренней Монголии уездам соответствуют **хошуны** и **автономные хошуны**. **Городские уезды** (города уездного значения, *сяньцзиши*), так же, как и городские округа не являются «городами» в прямом смысле слова, поскольку включают как городские, так и сельские территории. **Районы (шисяцюй)** – вид единицы уездного уровня. Ранее ими являлись районы, состоящие только из городской застройки. Однако в последние годы многие уезды были превращены в районы.

## Волостной уровень

На 31 декабря 2005 г. под управлением КНР находилось 41,636 единиц волостного уровня (*сянцзи*). Среди них было 19522 посёлка, 14677 волостей, 1092 национальные волости, 181 сомон, 1 национальный сомон, 6152 уличных комитета и 11 районов уездного подчинения. Под управлением властей Тайваня находятся следующие единицы волостного уровня: 32 города уездного подчинения, 226 сельских волостей и 61 городская волость. В континентальном Китае **городские территории**, разделены на уличные комитеты (*цзедо баньшичу*), а **сельские территории** разделены на посёлки (*чжэнь*), волости (*сян*) и национальные волости (*миньцзусян*). Сомоны (*суму*) и национальные сомоны (*миньцзусуму*) аналогичны волостям и национальным волостям, но существуют лишь на территории Внутренней Монголии. На Тайване есть особая единица, аналога которой нет в материковом Китае – город уездного подчинения (*сяньсяши*), то есть городская волость или город волостного значения. Городские волости и сельские волости Тайваня аналогичны соответственно посёлкам и волостям материкового Китая, разница лишь в названии. <...>

## Деревенский уровень

Административный уровень деревень не играет большой роли в системе исполнительной власти КНР, а скорее выполняет организационные функции (перепись населения, почта и т. д.). Единицы местного самоуправления не являются неформальными, а имеют чётко определённые границы и главу. В сельских районах соответствующей единицей является **деревня**, которой управляет деревенский комитет.

## Особые случаи

Несмотря на чётко определённое место административных единиц в общей иерархии, некоторые из них наделяются большими полномочиями, чем положено. Например, таковыми являются крупные города окружного уровня. Они также известны как города субпровинциального уровня (*фушэнцзиши*), т.е. они обладают полномочиями, большими, чем уезды и уездные города, но меньшими, нежели провинция. Т.о., они находятся на «полуровня» выше, чем обычные уезды и обладает большей автономией, по-прежнему подчиняется провинцией. На уровень ниже существуют также города субокружного уровня (*фудицзиши*). Зачастую они не включаются ни в один из округов, а подчиняются напрямую провинциальному правительству. Один из примеров – район Шанхая Пудун. Несмотря на статус округа в рамках города центрально-

го подчинения, его глава наделён субпровинциальными полномочиями, которые ниже провинциальных, но выше окружных.

*Печатается по:* Административное устройство Китая, [Электронный ресурс]. Доступно on line: <http://ru.wikipedia.org>. Дата обращения 03 декабря 2008 г. Административное деление Китая, [Электронный ресурс]. Доступно on line: <http://www.chinatradegroup.ru/page/186/print/>. Дата обращения 03 декабря 2008 г.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что понимается под «федерализмом с китайской спецификой»?
2. Раскройте суть трёхступенчатой системы административного деления Китая.
3. Сколько и какие уровни административного деления Китая вам известны?
4. Какими полномочиями наделены города центрального подчинения?

## **Раздел IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

---

### **Тема 12-13. Нормативно-правовая база региональной политики Российской Федерации**

В Российской Федерации основные положения и принципы региональной политики были заложены в середине 1990-х гг. и носили рекомендательный характер. В соответствии с Указом Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «**Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации**» в целях укрепления государственности в Российской Федерации, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного развития регионов Российской Федерации и обеспечения роста благосостояния населения, были утверждены данные положения. Согласно принятому указу было предусмотрено рекомендовать федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации использовать Основные положения региональной политики в Российской Федерации при решении задач социально-экономического развития регионов Российской Федерации, повышения действенности экономических реформ, обеспечения роста благосостояния населения, а также развития федерализма и местного самоуправления.

Согласно Гл. I (ст. 11) Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. **Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.**

Политико-правовой основой формирования и функционирования регионов – субъектов Федерации является **Конституция РФ**, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., которая закрепила основы нового федеративного устройства, провозгласив равноправие субъектов федерации и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов федерации. Регулирование вопросов региональной политики осуществляется в России с помощью следующих **нормативных актов**: федеральные конституци-

онные законы и федеральные законы; указы президента; распоряжения и постановления федерального правительства; договора о разграничении полномочий между центром и регионами. Так, в законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 2003 г. указаны следующие **принципы организации отношений «центр-регионы» и «регионы-регионы»**: государственная и территориальная целостность; неделимость российского суверенитета; равноправие субъектов федерации; разграничение полномочий; автономия региональной и местной власти.

Федеральное законодательство, устройство федеральной власти и т.п. находится в исключительной **компетенции центра**. При этом регионы имеют свои полномочия, позволяющие конкретизировать параметры региональной государственной власти и местного самоуправления в зависимости от региональной специфики. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Согласно Гл. 3 (ст. 72) Конституции РФ в сферу **совместного ведения** включено: обеспечение соответствия конституций и законов республик; уставов, законов и иных нормативно-правовых актов краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; административное и административно-процессуальное законодательство, адвокатура и нотариат; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; охрана памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; установление общих принципов налогообложения и сборов в

РФ; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

**Собственно субъекты РФ** самостоятельно устанавливают деление своей территории, издают законы о местном самоуправлении и организуют его, данное законодательство должно соответствовать Конституции и основным принципам федерального закона о местном самоуправлении. В Гл. 3 (ст. 77) указано, что система органов государственной власти республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

Подобный **смешанный принцип государственного устройства** является основой того, что субъекты РФ на практике обладают различным политико-правовым статусом, что является причиной различных противоречий. Подобная асимметрия в политико-правовом положении субъектов РФ порой приводило к тому, что в них часто принимались законы, несоответствующие Конституции РФ или федеральным законам.

### **Основные понятия и термины**

**Конституция** (лат. constitution – устройство) – нормативно-правовой акт высшей юридической силы государства или государственно-территориального образования в федеративном государстве, закрепляющий основы политической, правовой и экономической систем данного государства или образования, основы правового статуса личности (Доступно on line: <http://ru.wikipedia.org>. Дата обращения 02 декабря 2008 г.).

**Принцип субсидиарности** – принцип, при котором более высокий по статусу и уровню государственный орган может вмешиваться в действия подконтрольного ему органа в случае неспособности или неэффективности управления последнего.

### **Швецов А.Н.**

*Швецов А.Н.* – д-р эконом. наук, заместитель директора Института системного анализа РАН (г. Москва).



## Либерализация государственной региональной политики (с сокращениями)

Переход к рыночной экономике не поколебал традиционного взгляда на территориальное развитие как на сферу безраздельного доминирования государственного регулирования. Снижающаяся эффективность такого регулирования свидетельствует о том, что дальнейшее игнорирование проблемы меры государственного участия в территориальном развитии и его результативности недопустимо. Главным при этом является вопрос о соотношении централизованных и децентрализованных методов в проведении федеральной региональной политики. Баланс между этими составляющими устанавливается в процессе сложного политического выбора с учётом имеющихся возможностей в конкретном периоде развития страны. Россия оказалась в ситуации, когда на фоне действий федеральных властей, приверженных курсу на повышение уровня централизации в региональной политике, всё очевиднее становится потребность в её децентрализации.

### Тупики централизации

В последние годы **централизация** становится доминирующим фактором государственной региональной политики. Подтверждением тому служат многочисленные действия федеральных властей, которые концентрируют в своих руках всё больше финансовых средств и полномочий в сфере территориального развития. Упорно выстраивается «вертикаль власти», реанимирующая многие признаки субординационных отношений между органами власти разных уровней. Недавнее введение нового регламента избрания-назначения глав регионов, нередко поддерживаемое самими губернаторами, делает РФ всё более похожей на унитарное государство. Разворачивающийся по инициативе «сверху» процесс объединения регионов идёт под предлогом пресловутого повышения уровня управляемости, имеющего смысл только в централизованно организованной системе отношений между центром и регионами. Ещё один политический проект по разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами также привёл к фактическому усилению централизации. Под давлением глав регионов федеральные власти были вынуждены пойти на компромисс и вернуть регионам часть централизованных ранее полномочий. <...>

У всех на памяти полностью дискредитировавший себя централизованный подход к проведению т.н. монетизации льгот, подготовленной не только без участия, но и вопреки интересам регионов. Вскоре в рамках т.н. национальных проектов была предпринята очередная попытка централизованного инициирования и выбора способов решения соци-

альных проблем, несомненно общероссийских по принципиальному значению, но регионально и местно опосредованных конкретным содержанием. Вместо передачи прав, ответственности и ресурсов регионам и городам, которые сами занялись бы решением актуальных для них проблем, федеральные власти вновь возвращаются к тому, что принуждают регионы действовать по упрощенно унифицированным указаниям сверху, используя для этого часть централизованных бюджетных ресурсов.

Под национальные проекты созданы специальные административные структуры (при президенте РФ, в правительстве, на межведомственном уровне, в министерствах, в регионах), проводятся многочисленные совещания, организуются громко пропагандируемые выезды в регионы федерального куратора этих проектов, активно используются возможности СМИ. Осуществляется мощный прессинг на регионы, от которых требуют поддержки, софинансирования мероприятий и отчетов о выполнении принятых «наверху» решений. Весь этот централизованный механизм, сталкиваясь с массой местных деталей, работает неэффективно во всех смыслах, кроме, пожалуй, политического, который, видимо, и является главной целью развернутой кампании.

Много лет обсуждается проблема отсутствия на региональном уровне экономических стимулов и рычагов для самостоятельного развития. Довольно часто местные власти сетуют на то, что Москва не определилась по какому-то проекту на территории региона, а без мнения-санкции столичных чиновников сами региональные власти и шагу ступить не могут. Не случайно в президентском Послании-2006 Федеральному Собранию содержится прямой призыв: «Давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций».

**И ресурсы, и полномочия, и ключевые инструменты регионального развития держит в своих руках центр.** Губернаторы сталкиваются с тем, что интерес федеральных ведомств к развитию региональных инфраструктур невысок. Даже крупный по региональным меркам проект, который может дать региону заметный социально-экономический эффект (дополнительные рабочие места, рост налоговых платежей, развитие смежных отраслей), для федерального чиновника остаётся неприоритетным. Внимание центра способны привлечь только те регионы, на территории которых планируются или осуществляются макро- и мегаинвестиционные проекты, связанные, как правило, с добычей и транспортировкой на экспорт природных ресурсов. Например, такие, как строительство Северо-Европейского трубопровода и магистралей Восточная Сибирь-Тихий океан (ВСТО), Западная Сибирь-Китай, завершение Богучанской ГЭС, возведение алюминиевого завода и др. При таком подходе огромное количество городов и других населённых пунктов остаётся вне интересов государства и не имеет шансов для соб-

ственного развития в рамках централизованной региональной политики. Но федеральные власти продолжают внедрять новые механизмы, усиливающие зависимость регионов (например, создание «особых экономических зон» и инвестиционных фондов). <...>

Вместо улучшения условий для предпринимательства на всём экономическом пространстве страны центр придумывает дополнительный способ **перераспределения ресурсов** с целью формирования немногочисленных привилегированных бизнес-резерваций, заставляя при этом региональные власти выторговывать себе скудную часть тех бюджетных ресурсов, которые с помощью «налоговой продрозвёрстки» у тех же регионов изымаются. Решения о создании зон и выделении субсидий целиком определяются федеральными чиновниками. Для выполнения придуманной им функции центр, создаёт специальную ведомственную структуру – Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), а также принадлежащее государству ОАО «Особые экономические зоны», имеющее «дочек» в регионах.

Особо надо сказать о **механизме отбора региональных проектов**. По словам руководителя РосОЭЗ, организаторы только что прошедшего конкурса по распределению средств из Инвестиционного фонда рассчитывали на получение не более полутора десятков проектов, на финансирование которых в 2006 г. зарезервировано всего 69,7 млрд. руб. Однако только за один месяц, отведённый на подачу заявок, из нескольких регионов поступили 46 проектов общей стоимостью 1,5 трлн. руб. Такова самая приблизительная оценка острого «инвестиционного голода» регионов (далеко не всех). И экспертную оценку этой горы сложнейших и дорогостоящих проектов (в числе которых проекты по развитию транспортной инфраструктуры: строительство автомобильных и железных дорог, морских портов; по расширению и модернизации энергогенерирующих мощностей и линий электропередач и др.) в РосОЭЗ намеревались завершить всего за 10 дней.

Количество примеров, характеризующих тенденцию усиления централизации, можно легко приумножить. Федеральный уровень власти становится главным (если не единственным) в принятии принципиальных решений по территориальному развитию. Недовольство последствиями такой политики растёт, но поразительно то, что все предложения по её модернизации укладываются в привычное «русло» централизованной поддержки регионов. Разница заключается лишь в том, что вместо отсталых регионов предлагается стимулировать **регионы-«локомотивы роста»**, а ключевая роль по-прежнему отводится центру. Такая односторонность противоречит объективному требованию необходимого разнообразия.

## Либерализация как альтернатива централизованной модели

Развитие территорий, отвечающее современным требованиям, может быть эффективным лишь при условии преодоления тенденции чрезмерной централизации в государственной региональной политике. Для этого требуется переход от сверхцентрализованной системы с доминированием интересов, ресурсов и действий федерального уровня власти к новой, децентрализованной системе, в которой преобладающее значение должен получить поиск регионами собственных путей развития. Такой процесс может происходить в пределах и с соблюдением необходимых и достаточных общегосударственных установок и ограничений (конституционно-законодательных, институциональных, экономических, социальных). Доминирование принципа «снизу-вверх» – императив и признак новой региональной политики.

Всё большее количество регионов с нарастающей активностью и на должном уровне самостоятельно иницируют, разрабатывают и реализуют собственные региональные программы (стратегии, планы, концепции и т.п.). Конечно, пока регионы по-прежнему вынуждены действовать с оглядкой на центр, рассчитывая на федеральное софинансирование при решении собственных проблем. Но всё-таки это далеко не та ситуация, когда регионы свои надежды связывали с Москвой. У них появляется всё больше решимости действовать самостоятельно, хотя главным ограничителем региональной самостоятельности и ответственности является их финансовая зависимость от центра. Изменить сложившуюся ситуацию только на основе увеличения размеров федеральной финансовой поддержки регионов по различным каналам невозможно. Речь должна идти о кардинальном решении: **большую долю формирующихся на территории регионов финансовых ресурсов надо оставлять на местах**. Именно такая бюджетно-налоговая децентрализация позволит активизировать поиск адаптированных к местным условиям путей решения региональных проблем, который, в свою очередь, даст им шанс экономического оживления.

Для обоснования децентрализации бюджетных средств потребуются полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков, чтобы оценить объёмы восходящих и нисходящих денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. На основе таких данных можно рассчитать, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории (муниципального образования или субъекта Федерации) в федеральный, региональный и местный бюджеты и сколько средств из них расходуется на той же территории. Наличие этой информации позволит судить о финансовой самодостаточности каждой территории и её

способности обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать по каждой территории индивидуальные решения об оказании финансовой поддержки. <...>

Естественно, встаёт вопрос о допустимой мере децентрализации в региональной политике. Ответить на него однозначно практически невозможно. В сущности, он равнозначен вопросу о выборе оптимального уровня участия государства в экономике. Но показать, до какого уровня может пойти децентрализация на практике, можно на очень интересном и практически невообразимом для современной России примере реализованной на Аляске модели «штата-собственника». В основу модели была положена идея переустройства далёкой и малозаселённой окраины США на основе общественной собственности на землю и природные ресурсы. Согласно положению, закреплённому в Конституции штата (1959 г.), значительная часть (почти треть – 103 млн. акров) его огромной территории была передана в собственность штата. Кроме того, договором о создании штата Аляска предусмотрено, что доходы от добычи полезных ископаемых на федеральных землях, главным из которых является нефть (доля нефтяной промышленности в ВВП региона около 75%, а доля доходов от нефти в бюджете штата – 85%), делятся между штатом и центром в пропорции 9:1. Доходы от этой собственности направляются на общественные потребности: инфраструктуру, здравоохранение, образование, науку, охрану окружающей среды. За счёт ежегодных отчислений от нефтяных доходов создан Постоянный фонд Аляски, который должен страховать штат от возможных падений цен на нефть или от снижения объемов нефтедобычи. Существенная часть ежегодного прироста средств фонда выплачивается жителям Аляски. В регионе удалось без участия центра наладить деятельность и рыбного хозяйства. Трудные задачи восстановления природных рыбных ресурсов и численности китов были решены самим штатом в зонах эксплуатируемых нефтяных месторождений и строительства трансконтинентального нефтепровода.

### **Децентрализация и межрегиональные отношения**

Курс на децентрализацию и повышение самостоятельности регионов может изменить их отношение к горизонтальным связям между собой, подвинуть регионы к конструированию и использованию новых механизмов взаимодействия при решении тех проблем или задач, которые вызывают общий интерес и сулят выгоду каждому участнику. Осознание императива кооперации регионов пришло довольно давно (вспомним ассоциации межрегионального взаимодействия 1990-х гг.), но полноценных возможностей для её реализации не было тогда, нет и

сегодня. Взаимодействие регионов осуществляется при одобрении и посредничестве центра.

Между тем жизнь всё настойчивее требует развития горизонтальной интеграции экономического и социального пространства страны, основанной на более эффективных принципах и механизмах прямого взаимодействия регионов. Речь идёт о комплексном, масштабном и проектном взаимодействии одновременно и органов государственной власти субъектов Федерации, и хозяйствующих на их территориях бизнес-структур. Это не что иное, как межрегиональное государственно-частное партнёрство при реализации проектов, представляющих особый и общий интерес. Такое взаимодействие нескольких регионов может оказаться эффективным при реализации крупных инфраструктурных проектов (например, возведения гидроэлектростанций, разработки крупных месторождений, прокладки нефте- или газопроводов, строительства железных и автомобильных дорог). Оно может осуществляться различными способами: в виде финансовой кооперации; в форме совместных социальных программ (например, переселения из районов Крайнего Севера в регионы средней полосы России) и т.п.

Инструмент рыночной межрегиональной кооперации может оказаться существенным дополнением к принятым централизованным схемам сокращения разрывов в уровнях развития регионов. И региональные контрасты здесь не единственная проблема. В самом тяжёлом положении находятся депрессивные территории с экономикой в состоянии хронического кризиса, не имеющие источников рыночного саморазвития. Есть территории, располагающие, несмотря на тяжёлое положение, определённым потенциалом для экономического оживления. Ряд территорий имеет признаки как возрождения, так и спада. В более благоприятном положении находится несколько территорий, где преобразования проводятся энергично и целенаправленно. Все регионы и муниципальные образования независимо от их нынешнего состояния будут вовлекаться в борьбу за привлечение инвесторов, за удержание «своих» или переманивание «чужих» предприятий, за сохранение численности постоянных жителей, рост их занятости и благосостояния, за увеличение потока туристов. Своеобразие этого процесса можно проиллюстрировать развернувшимся «паломничеством» крупных бизнес-структур в Санкт-Петербург, куда переехал Внешторгбанк; собираются переезжать «Совкомфлот», Северо-Западная федеральная сетевая компания; свои дочерние структуры здесь уже открыли «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», «Транснефть», а также «Газпром». Но самой нашумевшей стала история с перерегистрацией в Санкт-Петербурге омской компании «Сибнефть». По оценкам, из-за ухода которой бюджет Омской области потеряет около 14 млрд. руб.

Не стоит заблуждаться на тот счёт, что **обострение территориального соперничества** вызвано только кризисом и переходным периодом. Города и районы, а следом и регионы будут все более активно конкурировать друг с другом за рабочие места, инвестиции, жителей и приезжих. Это отчётливо видно на примере Европы, где современный период прямо называют «войной территорий». <...>

### **Стратегический маркетинг территорий**

Было бы ошибкой предполагать, что долгосрочный и стабильный успех в территориальном развитии можно обеспечить только благодаря способностям губернатора или мэра добиваться увеличения объёма федеральных субсидий или договариваться с потенциальными инвесторами. Для достижения этой цели регионам, городам и районам предстоит овладеть специальными навыками, новыми инструментами и технологиями. Источником «ноу-хау», примером для подражания и заимствования успешного управленческого опыта всё чаще становится сфера бизнеса, предлагающая механизмы (стратегическое планирование, маркетинг, управление по целям, аудит и др.), способные при адекватной адаптации принести успех и в сфере территориального развития. **Современные западные концепции территориального развития базируются на следующем положении:** территории должны начать делать то, чем бизнес занимается уже на протяжении десятилетий. Одним из активно перенимаемых у бизнеса новшеств является стратегическое рыночное планирование. Его концепция исходит из того, что будущее той или иной территории неопределенно, но на него можно влиять с помощью спланированных действий, цель которых заключается в достижении нового состояния территории, отвечающего потребностям рынка. Всё больше находит подтверждение мнение, что с территорией надо обращаться, как с бизнес-предприятием.

**Маркетинг территорий** становится одной из основных тем теоретических и прикладных разработок в сфере территориального развития. Речь идёт о разработках, ориентированных на бизнес, который начинает проявлять возрастающий интерес к территориальным аспектам стратегий своего развития и размещения. Показательно в этом отношении, что маркетингу населённых мест и регионов, по экспертным оценкам, посвящается до 10% рекламных площадей в современной европейской прессе. Однако внедрить стратегическое рыночное планирование населённых мест и регионов неизмеримо сложнее, чем хозяйствующих субъектов. *Территория* – это слабоструктурированное и не объединённое единой целью образование, в рамках которого несогласованно, руководствуясь своими несовпадающими интересами, действуют не свя-

занные формальными отношениями многочисленные социальные группы и экономические агенты. Они борются за территориальные ресурсы и стремятся включить в стратегию развития территории конкурирующие цели.

**Стратегический рыночный маркетинг** это не разовая акция по преодолению кризиса или решению конкретной проблемы, а осуществляемый на систематической основе процесс постоянной адаптации социально-экономического развития территории к непрерывно меняющимся рыночным условиям. Вот почему стратегическое рыночное планирование должно приобрести характер функциональной деятельности, для которой требуется создание специальной организационной системы, опирающейся на соответствующие подразделения территориальных администраций, частно-государственные корпорации, общественные организации и другие структуры. <...>

### **Технологические особенности стратегического планирования**

Принципиальная **схема процесса стратегического рыночного планирования включает несколько стадий**: диагностику (аудит) территории, в ходе которой определяются её сравнительное (с собственным прошлым и с другими территориями) состояние; определение концепции развития, характеризующей будущее состояние территории; разработку собственно стратегии как набора сценариев возможного развития территориальной ситуации; составление плана первоочередных мероприятий, включающего конкретные действия по внедрению стратегии. В ходе реализации намеченных мероприятий по мере осуществления контроля за достижением целей и на основе оценки результатов в стратегию вносятся корректировки. <...>

В России стратегическое планирование территориального развития начало внедряться с конца 1990-х гг. в результате повышенного интереса к опыту экономически развитых стран и активной деятельности ряда зарубежных спонсорских организаций по распространению этого опыта в нашей стране. Освоение методики стратегического планирования в российских регионах происходит довольно противоречиво. С одной стороны, всё больше регионов и городов разрабатывают собственные планы стратегического развития, растёт число научно-методических разработок, а с другой – качество разрабатываемых документов остаётся довольно низким. Нечёткое понимание содержания осваиваемых методов планирования приводит к тому, что планы, называемые стратегическими, на самом деле таковыми не являются, а представляют собой результат механического соединения традиционных знаний о территориальном планировании (в его советском понимании) с формально воспри-



нимаемыми требованиями и элементами нового подхода. Главное препятствие на пути стратегического планирования – недооценка того, что оно может дать ощутимый эффект для территорий и страны в целом только при условии общей и глубокой децентрализации управления.

*Печатается по:* Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 73-83. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=9823363>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. В чём заключается «принцип субсидиарности»?
2. Раскройте модель регионального развития «штат-собственник» (на примере штата Аляска США).
3. Что такое «маркетинг территории»?
4. Перечислите, выделенные автором, стадии рыночного планирования.

## **Тема 14. Национальная составляющая региональной политики. Национальная и региональная безопасность Российской Федерации**

**Безопасность** включает в себя гарантии суверенитета, целостности, защиты населения, составляя существенный элемент национально-го интереса. Безопасность относится к тому интересу, который «вошёл в состав» жизненно важных интересов государства-нации (т.е. в государственный интерес). Существует два понимания безопасности: **1)** не угрожаемое состояние (связано с отсутствием внешних угроз, с безопасностью для жизни) и **2)** совокупность мер для его обеспечения. Каждое из этих понятий характеризует понятие стабильности. В первом случае под стабильностью понимаем *устойчивое состояние*, позволяющее эффективно развиваться под влиянием внешней и внутренней среды, сохраняя свою структуру и способность контролировать процессы общественных перемен. Во втором стабильность – это равномерно отклоняющийся *тип движения*, средней линией которого можно считать отсутствие угрозы выживанию системы, с которым и отождествляется безопасность (Богатуров А.Д. Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после второй мировой войны (1945-1995). М., 1997. – С. 37-58).

Главным субъектом обеспечения безопасности является **государство**. Систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственных, общественных и иных организаций и объединений, граждане принимающее участие в обеспе-

чение безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности. Основным документом, официально закрепляющим положения национальной безопасности в РФ является «**Концепция национальной безопасности Российской Федерации**», утверждённая Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г., № 24).

Вопросы национальной безопасности находятся в ведении федерального центра. Главным системообразующим фактором системы обеспечения **региональной безопасности** является деятельность субъектов обеспечения региональной безопасности. Система обеспечения региональной и местной безопасности является производной от системы национальной безопасности. *Объекты региональной безопасности* – интересы личности, общества и государства. Субъекты региональной безопасности – конкретные должностные лица, официальные и неофициальные институты, органы и организации, действующие в системе региональной безопасности.

**Типы конфликтов на уровне субъектов Федерации: институциональный** (конфликт между политическими институтами, например, между ветвями власти, между губернатором и местным самоуправлением); **внутриэлитный** (конфликт между элитными группами интересов, сформировавшиеся вокруг крупных корпораций; между региональными организациями политических партий; отдельными политическими лидерами); **межнациональный** (этноконфессиональный, конфликт между этническими или этноконфессиональными группами), бывают: «*горизонтальные*», т.е. между этническими группами; «*вертикальные*» – между этнической группой и государством; **социальный** (возникающий в результате социальной напряжённости).

## Основные понятия и термины

**Государственный интерес** – это понятие объединяет основные, жизненно важные интересы государства-нации: вопросы целостности и безопасности народа. Государственные интересы – совокупность долгосрочных программно-целевых установок (военных, экономических, идеологических и др.), произошедших, как и становление самих национальных государств, в результате развития буржуазных отношений. Речь о таких интересах, ради которых государство-нация скорее согласится воевать, чем пойдёт на компромисс – вопросов, касаемых удержания суверенитета и территориальной целостности, защиты населения. Эти интересы призвана гарантировать национальная безопасность, реализуемая в рамках стратегии национальной безопасности.

**Концепция национальной безопасности Российской Федерации** – система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики РФ. Под национальной безопасностью РФ понимается безопасность её многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (Концепция национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс], 2000. Доступно on line: <http://www.iss.niit.ru/doktrins/doktr01.htm>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

**Местная (муниципальная) безопасность** – защищённость жизненно важных интересов личности и общества крупных городов, сельских населённых пунктов, районов, других поселений имеющих статус муниципальных образований.

**Национальная безопасность** – состояние защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства во всех сферах их жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз и опасностей (Буркин А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Пресс, 2005. – С. 44).

**Национальный интерес** – система отношений, сочетающая в себе потребности функционирования и развития нации-народа как единого организма. Существенными *элементами национального интереса* являются – безопасность, выживание, суверенитет. Иногда для разделения интересов народа и государства употребляют формулировку «государственный интерес». Соответственно, для обозначения интересов народа – «национальный интерес».

***Региональная безопасность:***

*1. В контексте основ международной безопасности:*

– система отношений между странами тех или иных регионов мира, при которой государства располагают возможностью суверенного определения форм и путей своего политического, социально-экономического и культурного развития, свободы от угроз войн, политических диверсий, вмешательство в их внутренние дела. Организации системы региональной безопасности: ОБСЕ, ОАЕ (Организация Африканского Единства), ОАГ (Организация американских государств), АСЕАН, Совет Безопасности ЕС и др.;

– составная часть международной безопасности, характеризующая состояние международных отношений в конкретном регионе мирового сообщества от вторжений и вмешательств извне, связанные с нанесением ущерба, посягательствами на суверенитет и независимость государств региона.

2. В контексте национальной безопасности РФ (административно-правовом и управленческом аспектах) это состояние защищённости нормами административного права совокупности общественных отношений, складывающихся в области жизнедеятельности личности и общества, безопасного функционирования государственных органов, общественных организаций (объединений) и граждан, реализация их прав, свобод и законных интересов, жизненно важных интересов региона, т.е. субъекта РФ, его социальной общности и местных институтов от внешних и внутренних угроз. Обеспечивается силами и средствами самого субъекта Федерации при участии органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан. *Составляющие региональной безопасности*: общественная (личная и имущественная) безопасность, социально-политическая безопасность, продовольственная безопасность, природно-техногенная безопасность.

**Региональный конфликт** – открытая форма противоречий в ситуации, когда по крайней мере одной из конфликтующих сторон выступает регион (Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 188). Имеют вертикальное (конфликт в системе «регион-центр») и горизонтальное (конфликт в системе «регион-регион») измерения.

**Угроза безопасности** – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства (Буркин А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Пресс, 2005. – С.58).

## **Концепция национальной безопасности Российской Федерации (с сокращениями)**

Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее именуется – Концепция) – система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики РФ.

### **I. Россия в мировом сообществе**

Положение в мире характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции. Первая тенденция проявляется в укреплении экономических и политических

позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом всё большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии становления многополярного мира на этой основе. Вторая тенденция проявляется через попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

<...> Россия является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

В перспективе более широкая интеграция РФ в мировую экономику, расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами. Объективно сохраняется общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая **противодействие распространению оружия массового уничтожения, предотвращение и урегулирование региональных конфликтов, борьбу с международным терроризмом и наркобизнесом, решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности.** Вместе с тем активизируются усилия ряда государств, направленные на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях. Попытки игнорировать интересы России при решении крупных проблем международных отношений, включая конфликтные ситуации, способны подорвать международную безопасность и стабильность, затормозить происходящие позитивные изменения в международных отношениях. <...>

## II. Национальные интересы России

**Национальные интересы России** – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят дол-

госрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции в том числе во взаимодействии с действующими на основе Конституции и законодательства РФ общественными организациями.

*Интересы государства* состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии взаимовыгодного международного сотрудничества.

*Интересы общества* состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия.

*Интересы личности* состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

**Во внутриполитической сфере** национальные интересы России состоят в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического, религиозного и этнического экстремизма и сепаратизма и их последствий. Национальные интересы России в:

– **социальной сфере** заключаются в обеспечении высокого уровня жизни народа;

– **духовной сфере** состоят в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны;

– **международной сфере** заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы – одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами – участниками СНГ и традиционными партнёрами России, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов;

– **информационной сфере** заключаются в соблюдении конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею, в развитии современных телекоммуникационных тех-

нологий, в защите государственных информационных ресурсов от несанкционированного доступа;

– **военной сфере** заключаются в защите её независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и её союзников, в обеспечении условий для мирного развития государства;

– **пограничной сфере** заключаются в создании политических, правовых, организационных и др. условий для обеспечения надёжной охраны государственной границы, в соблюдении установленных законодательством порядка и правил осуществления экономической и др. видов деятельности в пограничном пространстве;

– **экологической сфере** заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

### **III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации**

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация российского общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

**В сфере экономики** угрозы имеют комплексный характер и обусловлены прежде всего существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, ростом внешнего и внутреннего государственного долга, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках – продовольствия и предметов потребления. <...> Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов РФ. Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряжённости во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу России. <...>

Угрозу национальной безопасности России **в социальной сфере** создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы. Угро-

зой физическому здоровью нации являются кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ. Последствиями глубокого социального кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства. Основные **угрозы в международной сфере** обусловлены следующими факторами:

- стремление отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ;
- опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире; укрепление военно-политических блоков и союзов, прежде всего расширение НАТО на восток;
- возможность появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных воинских континентов;
- распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки;
- ослабление интеграционных процессов в СНГ;
- возникновение и эскалация конфликтов вблизи государственной границы РФ и внешних границ государств-участников СНГ;
- притязания на территорию РФ.

Угрозы национальной безопасности РФ **в международной сфере** проявляются в попытках других государств противодействовать укреплению России как одного из центров влияния в многополярном мире, помешать реализации национальных интересов и ослабить ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и АТР. Серьезную угрозу национальной безопасности РФ представляет терроризм.

Усиливаются угрозы национальной безопасности РФ **в информационной сфере**. Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем.

Усилению негативных тенденций **в военной сфере** способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса РФ, недостаточное финансирование



национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности РФ в целом.

Угрозы национальной безопасности и интересам РФ **в пограничной сфере** обусловлены: экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию; активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

Угроза **ухудшения экологической ситуации** в стране и истощения её природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры. Имеет место тенденция к использованию территории России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ.

<...>

#### **IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации**

Основными задачами в области обеспечения национальной безопасности РФ являются:

- своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности;
- реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;
- обеспечение суверенитета и территориальной целостности страны, безопасности её пограничного пространства;
- подъём экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса;
- преодоление научно-технической и технологической зависимости РФ от внешних источников;
- обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;

– совершенствование системы государственной власти РФ, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства РФ, формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;

– обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства РФ всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;

– обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России прежде всего с ведущими государствами мира;

– подъём и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства; укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

– принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против РФ;

– коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Важнейшими задачами **во внешнеэкономической деятельности** являются: создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики; расширение рынков сбыта российской продукции; формирование единого экономического пространства с государствами-участниками СНГ. Основными направлениями обеспечения национальной безопасности РФ **во внутриэкономической деятельности** государства являются: правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства РФ; усиление государственного регулирования в экономике; принятие необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъёму благосостояния народа. <...>

Приоритет экономических факторов **в социальной сфере** принципиально важен для укрепления государства, для реального государственного обеспечения социальных гарантий, для развития механизмов коллективной ответственности и демократического принятия решений, социального партнерства. При этом важно проведение социально справедливой и экономически эффективной политики в области распределения доходов. Организация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по реализа-

ции конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам России в области экономики. Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной **национальной и региональной политики** позволит обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу внутренней государственной политики, обеспечивающей развитие РФ как многонационального демократического федеративного государства.

<...> Осуществление конституционного принципа народовластия требует обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, жесткой вертикали исполнительной власти и единства судебной системы России. Это обеспечивается принципом разделения властей, укреплением федеративного устройства России путём совершенствования её отношений с субъектами РФ в рамках их конституционного статуса. <...>

В целях предупреждения **коррупции** и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путём, необходимо создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имущественного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций, а также соответствия их расходов этим доходам. <...>

Основываясь на международных соглашениях, необходимо эффективно сотрудничать с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом. Необходимо шире использовать международный опыт борьбы с этим явлением, создать скоординированный механизм противодействия международному терроризму.

**Обеспечение национальной безопасности РФ** включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, введение запрета на использование эфирного времени в электронных средствах массовой информации для проката программ, пропагандирующих насилие, эксплуатирующих низменные проявления.

**Духовное обновление** общества невозможно без сохранения роли русского языка как фактора духовного единения народов многонациональной России и языка межгосударственного общения народов государств-участников СНГ.

**В области охраны и укрепления здоровья** граждан необходимы усиление внимания общества, органов государственной власти РФ к развитию государственной (федеральной и муниципальной) страховой и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной медицинской и фармацевтической промышленности, реализация федеральных программ в области санитарии и эпидемиологии, охраны здоровья детей, оказания скорой и неотложной медицинской помощи, медицины катастроф. К числу приоритетных направлений деятельности государства **в экологической сфере** относятся: рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения; предотвращение загрязнения природной среды за счёт повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов; предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф; экологически безопасное хранение и утилизация вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций; создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие природоохранных мер в экологически опасных регионах РФ.

**Внешняя политика** РФ должна быть направлена на:

- проведение активного внешнеполитического курса;
- упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН;
- обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, для сохранения глобальной и региональной стабильности;
- защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом, в том числе с применением в этих целях мер политического и экономического характера;
- полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах;
- содействие урегулированию конфликтов, включая миротворческую деятельность под эгидой ООН и других международных организаций;
- достижение прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями, поддержание стратегической стабильности в мире на основе выполнения государствами своих международных обязательств в этой сфере;

- выполнение взаимных обязательств в области сокращения и ликвидации оружия массового уничтожения, обычных вооружений, осуществление мер по укреплению доверия и стабильности, обеспечение;
- адаптацию существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений, а также разработку при необходимости новых соглашений;
- содействие созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения;
- развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом.

**Обеспечение военной безопасности РФ** является важнейшим направлением деятельности государства. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI в., при рациональных затратах на национальную оборону. В предотвращении войн и вооружённых конфликтов РФ отдаёт предпочтение политическим, дипломатическим, экономическим и др. невоенным средствам. Важнейшей задачей РФ является осуществление сдерживания в интересах предотвращения агрессии любого масштаба, в том числе с применением ядерного оружия, против России и её союзников. РФ должна обладать ядерными силами, способными гарантированно обеспечить нанесение заданного ущерба любому государству-агрессору или коалиции государств в любых условиях обстановки. <...> Россия рассматривает *возможность применения военной силы* для обеспечения своей национальной безопасности, исходя из следующих принципов: применение всех имеющихся в её распоряжении сил и средств, включая ядерное оружие, в случае необходимости отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными; применение военной силы внутри страны допускается в строгом соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами в случаях возникновения угрозы жизни граждан, территориальной целостности страны, а также угрозы насильственного изменения конституционного строя. Важная роль в обеспечении национальных интересов России принадлежит *оборонному промышленному комплексу*. Реструктуризация и конверсия оборонного промышленного комплекса должна осуществляться без ущерба для развития новых технологий и научно-технических возможностей, модернизации вооружений, военной и специальной техники и укрепления позиций российских производителей на мировом рынке вооружений.

Основными задачами РФ **в пограничной сфере** являются: создание необходимой нормативной правовой базы; развитие межгосударствен-

ного сотрудничества в этой области; противодействие экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств; пресечение деятельности транснациональной организованной преступности, а также незаконной миграции; осуществление коллективных мер по обеспечению безопасности пограничного пространства государств-участников СНГ.

Важнейшими задачами обеспечения **информационной безопасности** РФ являются: реализация прав и свобод граждан РФ в сфере информационной деятельности; совершенствование и защита отечественной информационной инфраструктуры, интеграция России в мировое информационное пространство. <...>

**Система обеспечения национальной безопасности** РФ создается и развивается в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, федеральными программами в этой области. Основу системы обеспечения национальной безопасности РФ составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

**В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие:**

▣ *Президент РФ* руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности РФ; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; формирует, реорганизует и упраздняет подчинённые ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности, в ежегодных посланиях Федеральному Собранию уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности РФ, определяет направления текущей внутренней и внешней политики страны;

▣ *Федеральное Собрание РФ* на основе Конституции РФ по представлению Президента и Правительства РФ формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности РФ;

▣ *Правительство РФ* в пределах своих полномочий координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов РФ, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в этой области;

▣ *Совет Безопасности РФ* проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности, оперативно готовит для Президента РФ проекты решений по их предотвращению, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности РФ, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений в этой области;

▣ *Органы исполнительной власти субъектов РФ* взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства РФ, решений Президента и Правительства РФ в области национальной безопасности; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан и общественных объединений к оказанию содействия в решении проблем национальной безопасности согласно законодательству РФ; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности. <...>

*Печатается по:* Концепция национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс], 2000.

Доступно on line: <http://www.iss.niit.ru/doktrins/doktr01.htm>. Дата обращения 21. ноября 2008 г. См. также: Концепция национальной безопасности Российской Федерации (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г.) // Независимое военное обозрение. – 2005. – № 13(422), 8 апр. Доступно on line: [http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6\\_concept.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html).

### **Вопросы для самоконтроля**

1. В чём, согласно Концепции национальной безопасности РФ, заключаются интересы личности?
2. Перечислите основные угрозы национальной безопасности РФ в социальной сфере.
3. Что входит в приоритетные направления деятельности государства в экологической сфере?
4. Какие органы принимают участие в формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности РФ?

### **Туровский Р.Ф.**

*Туровский Ростислав Феликсович* – д-р полит. наук, ст. научный сотрудник Российского НИИ культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева, ст. научный сотрудник философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова (г. Москва); доцент кафедры публичной политики факультета прикладной политологии ГУ ВШЭ.

## Центр и регионы: проблемы политических отношений

(с сокращениями)

<...> **Пограничные конфликты** бывают следствием территориальных претензий, призывов к изменению границ между административно-территориальными образованиями и объясняются национальными, историческими, экономическими, физико-географическими и иными факторами. В России есть много вариантов «подгонки» административных границ под этнические. Спорными территориями часто становятся анклав, в частности Норильск, со всех сторон окружённый территорией Таймырского АО, но административно входящий в Красноярский край. Конфликты усиливаются в том случае, если спорная территория ценна как источник крупных финансовых поступлений. Межрегиональные пограничные конфликты характерны для стран, где административно-территориальное деление неустойчиво и не имеет глубоких исторических оснований (например, для России).

В государствах со сложной территориальной структурой межрегиональные конфликты могут объясняться и статусными различиями административных образований. В России одно время весьма остро развивался конфликт между национальными республиками, получившими высокую степень автономии, и остальными территориями, прежде всего краями и областями. Другой затруднительный аспект – спорный статус автономных округов, который приводит к их конфликтам с краями и областями, в состав которых они формально включены.

**Регионы могут стать участниками международных конфликтов.** Это происходит во время пограничных столкновений, поскольку изменения государственных границ затрагивают интересы не только стран в целом, но и спорных территорий как таковых. Тогда регионы обретают статус спорных территорий. Выделение их определяется рядом критериев, обычно в зависимости от того, как и кем поставлена проблема. В составе России выделяется довольно большая группа спорных территорий, на которые претендуют соседние государства. К их числу относятся: часть Карелии и Ленинградской области (претензии Финляндии); отдельные районы Ленинградской и Псковской областей (Эстония); Пыталовский район Псковской области (претендует Латвия); Калининградская область (Германия, Литва); южная часть Курильской гряды (Япония). Претензии выдвигались на разных уровнях, а потому и степень конфликтности неодинакова: в одних случаях они были изложены представителями политического истеблишмента соседних стран (Эстония, Литва, Япония), в других – маловлиятельными политическими движениями (претензии белорусских, украинских, казахских националистов на российские земли).



Существуют и **конфликты региона с государством** в целом. Он вызывается, противоречиями, лежащими в плоскости межнациональных отношений или в сфере экономики. Регионы могут бороться за повышение своего статуса до уровня независимого государства. Тогда они считаются сепаратистскими территориями (особый случай – *ирредентизм*, предполагающий присоединение к соседнему государству). Уровень сепаратизма оценивается в зависимости от меры влияния политических субъектов, поддерживающих эту тенденцию, интересов лидеров государств, публичного одобрения. Один из примеров такой территории – канадский Квебек. В некоторых случаях сепаратистские территории добиваются независимости де-факто, становясь непризнанными большинством стран мира (часто вообще никем не признанными), но обладающими необходимым уровнем контроля за территорией и институциональной инфраструктурой регионами. Такие территории есть в постсоветском пространстве (Приднестровье, Нагорный Карабах, Абхазия) и др. регионах мира (Северный Кипр, Тайвань). Там существуют действующие за рамками правового поля военизированные группы, фактически надзирающие за определёнными землями (Афганистан, Колумбия, Сомали, Судан). В России образцом сепаратистской территории стала Чечня. Сепаратистские тенденции присутствовали и в других её регионах, но уровень их политической и публичной поддержки оказался недостаточным для перехода конфликта в открытую сецессию. <...>

Борьба за выход из состава государства как особое, крайнее выражение регионального конфликта и возникновение политических противоречий или столкновения экономических интересов с центром – вот формы описываемых конфликтов. В первом случае обычно проявляется недовольство своим статусом в составе государства и возникает требование расширения региональной автономии. Этот процесс в конце XX в. привёл к федерализации Бельгии, разделу Испании на автономные области. В современной России развернулась «суверенизация» регионов, которая началась с «парада суверенитетов» в автономных республиках ещё во времена СССР. Во втором случае конфликт развивается по поводу распределения средств между центром и территориями, т.е. является следствием экономической региональной политики, например, российского бюджетного федерализма.

*Печатается по:* Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите основные составляющие национального и регионального интереса.

2. Что понимается под национальной безопасностью?
3. Что подразумевается под эффектом «ирредентизма»?

## **Туровский Р.Ф.**

### **Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования** *(с сокращениями)*

Региональная политическая стабильность имеет огромное значение для развития российской государственности, оставаясь важнейшим фактором общеполитической стабильности, поскольку множество региональных конфликтов в критической ситуации способны объединиться и привести к резкой дестабилизации всей политической системы. В современной России существует вполне определённая логика развития и подавления региональных конфликтов. Главной стабилизирующей тенденцией можно считать **феномен «персонифицированной региональной власти»**, воплощенной в полумифическом образе «хозяина региона». Он возникает в силу известных особенностей нашей политической географии: его создают удалённость территорий от центра и их большие размеры, помноженные на монархические традиции. Персона *«хозяина региона»* играет стабилизирующую роль, поскольку жёстко выстраивает «под себя» весь управленческий аппарат, подавляет оппозицию и стремится создать мощный правящий клан на основе личных отношений и общности политико-экономических интересов. В советские времена эта модель регионального лидерства была представлена первым секретарем обкома и особенно ярко проявилась в брежневские времена. В постсоветский период в эту нишу встроился **губернатор**. В результате стабильность ситуации в регионе в значительной мере определяется личностью местного «вождя», его управленческими качествами и т.п. Политическая нестабильность в регионе на институциональном уровне также традиционно определялась наличием иных властных структур, которые становились своеобразными альтернативными центрами власти. Их появление было обусловлено стремлением правящего режима создать демократию. Институциональные изменения обычно порождались центром, устанавливавшим для регионов некие общие правила игры. <...>

Можно выделить следующие институциональные изменения, связанные с попытками ввести реальное разделение властей по образцам западной демократии. Прежде всего, как отражение конфликта центра с регионами *в начале 1990-х гг.* обозначился острый институциональный конфликт «ельцинских» губернаторов с советами. Затем, *в середине*

1990-х гг. началось формирование выборных органов местного самоуправления, которые существенно ограничивали властный ресурс губернаторов «снизу», и были созданы предпосылки для нового институционального конфликта на региональном уровне. Во всех этих ситуациях губернатор, утверждаясь как первое лицо в регионе, искал способы подавления политических институтов, которые воспринимались как конкуренты в борьбе за властный ресурс и потенциальные очаги политической оппозиции. Сложились предпосылки для **двух базовых институциональных конфликтов**: ветвей власти (губернатор против законодательного собрания); региональной государственной власти и местного самоуправления (губернатор против главы местного самоуправления).

Позиция федерального центра традиционно определялась, с одной стороны, заинтересованностью в моноцентризме региональной власти, а с другой – необходимостью развивать и поддерживать, помимо института губернатора, иные демократические властные институты. Поэтому центр, конечно, создавал губернаторам проблемы (вроде развития местного самоуправления), продолжая в то же время делать на них ставку. Новый институциональный конфликт появился на этапе политического размежевания двух уровней государственной власти – федеральной и региональной – в связи с укреплением властной вертикали при В. Путине. Здесь уже возникает расхождение между интересами федерального центра и губернаторов. Развитие институтов автономного (от губернаторов) федерального представительства и вмешательства на местах ведёт к тому, что **конфликт «центр – регионы»** обретает внутрорегиональное измерение. Поэтому целесообразно выделить следующий институциональный конфликт – региональной государственной власти и представителей федеральной власти на местах в лице полномочных представителей президента, главных федеральных инспекторов, прокуроров и т.п. В регионах начинает формироваться представительство непосредственных интересов федерального центра – чиновники и политики, ориентированные на позицию центра, прежде всего администрации президента. Принципиально новая ситуация отличается тем, что губернаторы не имеют возможности разрешить этот конфликт путём подавления конкурирующего властного органа более или менее легальными методами. Наоборот, они сами оказались под контролем «вышестоящих» инстанций. Началась своеобразная борьба за «формулу стабильности» в регионе. До сих пор её определял губернатор. Теперь ведущую роль пытается играть федеральный центр, в крайних случаях ставя вопрос о смещении неуправляемых и слишком самостоятельных губернаторов. <...>

## Институциональное измерение региональной конфликтности

**Конфликт между губернаторами и законодательными собраниями** был определяющим в 1991–1993 гг., когда исполнительная власть оказалась выведена из-под контроля советов, и губернатор утверждался в роли «хозяина региона», главного центра власти. Данный конфликт был первым крупным фактором внутрорегиональной нестабильности в постсоветский период. Борьба за власть была реальной, поскольку полномочия советов оставались весьма серьёзными. Далее последовал резкий спад в 1994 г. в связи с разгоном советов и формированием первых законодательных собраний с очень ограниченными полномочиями. За вторым циклом выборов региональных законодательных собраний 1996–1997 гг. последовала определённая стабилизация отношений между ветвями власти в регионах. Губернаторы отработывали технологии контроля за законодательной властью, не позволяющие ей играть ведущую роль в региональном политическом процессе. Но говорить о широко распространённом институциональном конфликте уже не приходится. <...>

В настоящее время отношения между ветвями власти в регионах в целом остаются урегулированными, но в пользу губернаторов. Такая ситуация определяется целой системой политических технологий. Среди них:

1. *Формирование депутатского корпуса на выборах.* В мажоритарных округах, особенно на периферии, результат почти предопределен административным ресурсом. В результате складывается типичный кадровый состав законодательного собрания, в который входят зависящие от губернатора руководители бюджетных организаций, промышленных предприятий и аграрных хозяйств.

2. *Определение фигуры спикера.* В нынешних условиях практически невозможно, чтобы пост спикера был занят яркой личностью, реальным лидером. В случае более сложного состава депутатского корпуса избирается компромиссная фигура, т.е. опять-таки не лидер. В результате нынешние председатели законодательных собраний слабы «как класс» и за малыми исключениями не в состоянии претендовать ни на губернаторское кресло, ни на развитие законодательного собрания в качестве альтернативного центра принятия решений.

3. *Текущий губернаторский контроль за депутатской деятельностью.* Отработывается через влияние на спикера и другие ведущие фигуры (вице-спикеры, главы комитетов). <...>

В настоящее время существует весьма ограниченный список регионов, где можно говорить о настоящем конфликте между ветвями власти. Прежде всего, это Санкт-Петербург, в значительной степени – Приморский край, Воронежская, Иркутская, Нижегородская, Тульская

области. Есть и спикеры, использующие свой статус для раскрутки под губернаторские выборы (т.е. конечная цель все равно остается прежней). По России можно найти немало достаточно автономных и/или амбициозных спикеров, но с ограниченными личными перспективами политического роста. Последние несколько лет в отношениях между ветвями власти в регионах наблюдается «смещённое» динамическое равновесие, установившееся в пользу губернаторов. В ближайшие годы эта ситуация неизбежно изменится в сторону обострения противоречий между ветвями власти, что связано с попытками федерального центра ослабить губернаторское влияние на региональную законодательную власть. <...>

**Конфликт между губернаторами и местным самоуправлением** разгорелся в России через несколько лет после исчерпания конфликта между ветвями власти. Формирование выборного местного самоуправления, отделённого от государственной власти, привело к разрушению внутрирегиональной властной вертикали. Резкое усиление конфликтности отмечается в 1997–1998 гг. после первых выборов местных глав и на фоне повышенного интереса к местному самоуправлению федерального центра. Местное самоуправление воспринималось в центре как важнейший ограничитель губернаторской власти в регионах. «Вторая волна» институционализированной конфликтности в регионах приходится на 1997–1999 гг. и связана с конфликтом между губернаторами и мэрами крупных городов. Губернатору для сохранения моноцентрической модели приходится искать технологии финансово-административного контроля за муниципальным уровнем власти. Одновременно выделяется группа наиболее влиятельных «муниципалов» – глав крупных городов, которые начинают претендовать на власть в регионах. Но эти попытки выявляют ряд существенных ограничителей для политических возможностей мэров. В России не складывается единой муниципальной оппозиции и муниципальной элиты как отдельного класса. **«Вторичность» местного самоуправления** в сложившейся в регионах системе власти подчеркивается тем, что мэры стремятся задействовать свой ресурс для борьбы за главное – губернаторское кресло. Мэры крупных городов начинают конфликтовать с губернаторами как раз потому, что обладают сопоставимым объёмом ресурсов и выглядят «почти губернаторами». <...>

Отношения между губернаторами и местным самоуправлением определяются сегодня экономическими факторами, которые работают на губернатора. Формально местное самоуправление отделено от государственной, т.е. и губернаторской власти. Однако в российской действительности оно не могло нормально развиваться, поскольку не получило финансовых гарантий своей самостоятельности. Абсолютное большинство муниципальных образований неплатежеспособно из-за отсутствия

в них сколько-нибудь значимой экономики. В реальности речь идёт о конфликте не между губернатором и местным самоуправлением, а **между губернаторами и немногочисленными городами-донорами**. В России действует механизм перераспределения средств уровнями власти: вышестоящий уровень концентрирует средства, а затем делит их в иной пропорции между своими территориальными ячейками. Поэтому в российскую политическую систему заложен конфликт между центрами-донорами и дотационной периферией, предопределяющий содержание и структуру конфликта между губернаторами и местным самоуправлением. Губернатор делает ставку на поддержку периферии – наиболее бедной, а значит – зависимой, управляемой и при этом многочисленной и послушно голосующей на выборах. <...>

Большинство региональных административных центров находится сегодня в жёстком институциональном и экономическом конфликте с губернаторами. Это неудивительно, поскольку многие городские бюджеты в процессе внутреннего перераспределения оказались в плачевном состоянии: города не в силах даже платить зарплату бюджетникам и возвращать долги энергетикам и газовикам. Многое здесь зависит от мэра – его реальных экономических возможностей и личных амбиций. При удачном сочетании того и другого мэр перестаёт бояться своего губернатора, и начинается острый конфликт. Практически всегда крупный или промышленно развитый средний город имеет определённую политическую автономию, является центром формирования особой группы влияния, однако почти всегда ограниченной городскими рамками. Минимум половина конфликтующих мэров не относится к числу ярких политиков. Дальнейшее развитие ситуации зависит от итоговых параметров проводимой в настоящее время муниципальной реформы. <...>

Новый институциональный конфликт **губернаторы против федералов** появляется начиная с 2000 г. в связи с известными изменениями на федеральном уровне. В самих регионах выходят из-под неформального губернаторского контроля федеральные структуры, становясь центром кристаллизации антигубернаторской оппозиции или просто инструментом давления на губернаторов. Можно выделить ряд проявлений этого процесса: функцию давления прежде всего выполняют полпредства и находящиеся непосредственно в регионах главные федеральные инспектора; центрами политической активности становятся органы прокуратуры, которые в ряде случаев начинают борьбу с губернаторами. В результате губернаторский моноцентризм существенно ограничивается давлением федеральных структур. Совсем не обязательно оно переходит в конфликт: губернаторы чаще следуют правилам субординации и предпочитают мириться с новым положением дел. <...>

«Федералы» тоже не так часто идут на обострение, предпочитая подавлять губернаторов своим весом. Главный федеральный инспектор – чаще техническая фигура, чем центр влияния. Хотя нельзя не отметить случаи, когда вокруг этой фигуры создается особая группа влияния. Они отмечены в Центральном федеральном округе (Брянская, Тульская, Рязанская области). В большинстве случаев в отношениях губернаторов с «федералами» пока работает логика «пакта о ненападении». В ряде регионов прослеживается скрытая борьба за влияние между губернаторами и структурами, опекаемыми федеральным центром и в эпицентре любого регионального конфликта находится губернатор. Прочие центры власти борются с губернатором за влияние, а в идеале стремятся захватить губернаторскую власть.

### **Кланово-корпоративное измерение региональной конфликтности**

Региональная политическая стабильность имеет не только институциональное, но и **кланово-корпоративное измерение**, связанное с борьбой между группами влияния за контроль над политическими институтами, и прежде всего за губернаторский пост. <...> В ходе политической эволюции отмечается изменение формата борьбы за власть между региональными группами влияния. Роль идеологического конфликта и удалённых от власти партий в этом процессе заметно снизилась. Первые выборы ещё воспринимались как выбор регионами пути развития, и идеологическая окраска была важна. Далее стало ясно, что путь развития везде один – кланово-номенклатурный капитализм. Поэтому на втором этапе целью борьбы за власть в регионе стал элементарный делёж ресурсов. Всё чаще «реальным» измерением региональной конфликтности становится борьба бизнес-групп за местные ресурсы. Бизнес-оппозиция практически всегда существует на региональном и местном уровнях. Политическая стабильность в регионе сегодня определяется умением главы региона выстраивать **бизнес-коалиции** и не оказывать слишком явного предпочтения одним в ущерб другим. В противном случае начинается острая борьба за власть. Иногда и в случае нормальных отношений с губернатором крупные компании вступают в борьбу, рассчитывая провести к власти ещё более лояльного человека. <...>

Пока ситуацию в регионе определяет «старый» **тип губернатора-хозяйственника**, прошедший советскую школу и предпочитающий договариваться со всеми или почти со всеми. Однако неизбежная ротация элиты провоцирует крупные компании на поиск собственных претендентов на власть. Если же губернатор слаб и ангажирован, то конфликтность в регионе возрастает сразу и начинает определяться противостоя-

нием с мощной бизнес-коалицией. Всё сложнее ситуация становится и для опытных губернаторов, привыкших и, казалось бы, всегда умевших дружить со всеми. Бизнес-группам уже недостаточно «дружеских» отношений с местной властью: они хотят иметь в регионах «надёжных», т.е. полностью ангажированных людей. Их число в регионах в последние годы постоянно возрастает: это многие местные и думские депутаты, сенаторы, мэры, местные партийные лидеры, вице-губернаторы. Что касается губернаторов, то они ещё стремятся избежать ангажированности, но давление корпораций и сопутствующие материальные соблазны делают своё дело. Т.о., роль центров политического влияния в регионах всё чаще выполняют крупные компании, преследующие свои экономические интересы. <...>

### **Перспективы развития региональной конфликтности**

<...> Российский регион оказывается сегодня перед выбором одного из двух «зол». Одно – губернаторский моноцентризм, который обеспечивает завидную внутривластную стабильность, но с побочным эффектом – застоём во всех сферах. Другое «зло» – развитие демократических институтов и уход от губернаторской «монархии». Политическая нестабильность становится здесь главным побочным эффектом, особенно на начальном этапе. Альтернативные властные структуры тут же начинают использовать в своих интересах оттесненные от власти группы влияния. Но такое их использование просто как инструментов в борьбе за верховную региональную власть препятствует развитию этих структур как факторов демократического процесса.

В регионах намечается и заметный вакуум власти. У нынешних региональных лидеров, как правило, нет и не может быть «реальных» преемников, ибо не держали рядом с собой сильных людей. Очевидно, что с уходом нынешних лидеров произойдет резкий спад авторитета региональной власти, поскольку она опирается на личный авторитет. Новая же профессиональная управленческая элита в регионах не сформировалась. В поисках выхода из сложившейся ситуации следует иметь в виду, что все уровни власти работают у нас по принципу сообщающихся сосудов. Причина проста – общий дефицит ресурсов. Требуются комплексные решения, направленные на создание сбалансированной ситуации и на каждом уровне власти, и в отношениях между ними. В интересах стабильного регионального развития необходим постепенный демонтаж системы губернаторского единовластия. Деятельность центра, если исходить из интересов долгосрочного устойчивого развития территорий, следует направить на оживление регионального политического



процесса. Регион не должен быть заложником личности губернатора и борьбы клановых интересов. <...>

Поддержание региональной стабильности – вопрос особого государственного значения, поскольку от его решения зависит динамика развития политической ситуации в стране в целом. Уничтожить конфликтность в принципе можно с помощью губернаторского авторитаризма, но это решение в современной России не имеет перспектив. Долгосрочные перспективы необходимо связать с постепенным формированием системы сдержек и противовесов и разграничения полномочий как между уровнями власти, так и на каждом уровне между разными ветвями власти.

*Печатается по:* Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. – 2003. – № 6. – С. 79-89.  
Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=5793539>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. В чём, по мнению автора, заключается феномен «персонифицирования региональной власти»?
2. Перечислите основных акторов институционального конфликта.
3. Охарактеризуйте феномен «вторичности местного самоуправления».

## **Раздел V.**

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

---

---

#### **Тема 15. Специфика местного самоуправления. Опыт России**

Для РФ как федеративного государства характерно наличие трёх-уровневой системы власти – федерального, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местной власти). Согласно Гл. I (ст. 12) Конституции РФ в стране признаётся и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

Основы функционирования органов местного самоуправления обозначены в Гл. VIII (ст. 130-133) Конституции РФ, согласно которой **местное самоуправление** отделено от государственной власти и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. **Структура органов местного самоуправления** определяется населением самостоятельно, а их названия отражают национальные, исторические и иные местные традиции: в городах это думы, советы; в районах, улусах, волостях, сомонах, сёлах и пр. – собрание представителей, собрание депутатов, хуралы, комитеты самоуправления, земские собрания. Составной частью системы органов местного самоуправления являются исполнительные органы – местная администрация, которой руководят выборные должностные лица – главы местного самоуправления (в городах – мэр либо глава администрации, в районах – главы местного самоуправления, глава района, на других территориях – глава муниципального округа, сельсовета и т.д.).

**Органы местного самоуправления** самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют

местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Местное самоуправление гарантируется запретом на ограничение его прав, правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учётом мнения населения соответствующих территорий (Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г. с изменениями от 09.01.1996, 10.02.1996, 09.06.2001 [Электронный ресурс], 2004. Доступно on line: <http://www.constitution.ru>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.).

Под **местной властью** понимается власть на более низком управленческом уровне, чем региональная власть (условно ассоциируемая с административно-территориальными единицами первого порядка). В качестве синонима можно также использовать понятие **«муниципальная власть»**. Необходимость развития институтов местного самоуправления и создание единой для России системы территориальной организации местного самоуправления обусловила принятие Федерального Закона №131 от 06.10.2003 г. **«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»**, согласно которому территория субъекта РФ разграничивается между городскими и сельскими поселениями. Внедрение местного самоуправления в России вызвало конфликты в связи с неурегулированностью отношений между его органами и выборными органами государственной власти в субъектах. Наличие в регионах нескольких уровней выборных властных институтов в условиях несовершенной законодательной базы стало мощным конфликтогенным фактором. Трудности возникли в отношениях между губернаторами и мэрами крупных городов, обладающих ресурсами. Появилась проблема определения базового территориального уровня, на котором вводится местное самоуправление.

**Местное самоуправление** есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые обеспечивают тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением.

**Нормативно-правовая база местного самоуправления** основана наряду с Конституцией РФ, и уставами субъектов РФ, на следующих законах: «Об организации местного самоуправления», «О порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований», «О выборах в органы местного самоуправления».

## Основные понятия и определения

**Местное самоуправление** – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

**Муниципальное образование** – любое городское или сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. К муниципальным образованиям можно отнести: город, район в городе, посёлок; сельское поселение (село, деревня, станица, хутор); сельский округ и др.

### **Тынянова О.Н.**

*Тынянова О.Н.* – сотрудница Международного юридического института при Министерстве юстиции РФ.

### **Сила и слабость вертикали власти**

*(с сокращениями)*

<...> В Российской империи жёсткой унификации со стороны центральной власти подверглись лишь окраины, сформировавшиеся в результате стихийной народной колонизации – сначала при Петре I, а затем при Екатерине II. Национальные же окраины, начиная с присоединения Казанского ханства, различаются по степени включённости в политическое пространство страны и соответственно по статусу в административной системе. В результате **к началу XX в. Российская империя** представляла собой конгломерат административных единиц – сложный, неупорядоченный, слабо связанный в политико-административном и в правовом плане. Противовесом региональному и этническому сепаратизму окраин в определённой мере служила идея единого и неделимого централизованного государства, на которую опиралась военная и гражданская администрация на местах. С идеей единого и неделимого государства тесно смыкалась тема «общей судьбы», т.е. представления об общей внешней опасности и о единстве экономического пространства.

Совокупность этих идей стала одним из главных факторов образования СССР и политической мобилизации его населения, особенно в 1930–40-е гг. Однако ни внешние угрозы, ни единое экономическое пространство, ни марксистско-ленинская идеология не привели к политико-административной унификации пограничной периферии. Нацио-

налистические и сепаратистские настроения среди коммунистов бывших национальных окраин вынуждали лидеров Советского государства идти на уступки, так что и ленинская, и сталинская национальная политика способствовали консервации регионализма и этносепаратизма. <...>

### Правовой плюрализм

Несмотря на взятый руководством страны в 2000-м г. курс на централизацию, в России и сегодня сохраняется нормативно-правовая база региональной и этнополитической дезинтеграции пограничных пространств. Эту базу образуют: Конституция РФ 1993 г., Основные законы и Уставы приграничных субъектов страны, Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», федеральные законы «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ и «О языках народов Российской Федерации» от 11 декабря 2002 г. № 165-ФЗ.

На первый взгляд действующая Конституция закладывает основы централизованной модели федерализма. Она провозглашает распространение суверенитета России на всю её территорию, примат федерального права, единство правового и экономического пространства, а также системы государственной власти. Однако, выступая в марте 2006 г. на заседании Совета законодателей, президент В.В. Путин отметил, что, по данным Министерства юстиции, только в 10 субъектах Федерации полностью завершена работа по приведению собственных правовых актов в соответствие с федеральными. Кроме того, в ст. 5 части II Конституции РФ республики – субъекты Федерации рассматриваются как **государства**, а статьёй 73 закреплено их право на обладание всей полнотой **государственной** власти. Это отражено в Основных законах субъектов Федерации, прежде всего национальных. О своем статусе государственного образования не упоминают лишь Калмыкия и Республика Алтай. Конституцию РФ как документ, определяющий государственно-правовой статус субъекта наравне с его собственным Основным законом, отмечают только Бурятия, Ингушетия, Карелия, Северная Осетия, Тува и Якутия, а также Чукотский АО. Существуют в составе России и области, определяющие себя как «государственно-территориальные образования»: Волгоградская, Омская и Сахалинская.

Из всех национальных субъектов Федерации лишь Калмыкия, Карачаево-Черкесия и Республика Алтай конституционно признают свою

территорию неотъемлемой частью РФ, и только Устав Чукотского АО говорит о том, что на территорию округа распространяется суверенитет России. Однако первая же статья того Устава содержит положение, согласно которому Чукотский АО «обладает *социально-экономической и политической самостоятельностью субъекта РФ*».

Показательно в этом смысле и отнесение к ведению большинства приграничных субъектов права на осуществление международных и внешнеэкономических связей, хотя субъекты Федерации и органы местного самоуправления не являются субъектами международного права. Так, Кабардино-Балкария и Якутия по-прежнему позиционируют себя фактически как самостоятельные субъекты международных отношений, приравненные к собственно РФ, поскольку **согласуют и координируют** с ней свои международные и внешнеэкономические связи. Отношения с границей Калмыкии, Карачаево-Черкесии и Северной Осетии полностью остаются в их ведении без каких-либо ограничивающих формулировок. То же можно сказать и об Астраханской, Белгородской, Курганской, Омской, Самарской и Смоленской областях.

Вообще, акцент Основных законов национальных субъектов сделан на их территориальной целостности, а не территориальной целостности России. Между тем некоторые полномочия приграничных субъектов в политико-административной сфере угрожают территориальной целостности страны. Так, в ведении приграничных субъектов находится их административно-территориальное устройство. В случае Карелии и Якутии речь идёт о праве на создание национальных муниципальных образований. Всё это означает, что «реверансы» в сторону примата федеральных законов и единства системы государственной власти есть не что иное, как фикция. При первом же существенном ослаблении центра все эти принципы будут проигнорированы, если это станет выгодно субъектам Федерации. <...>

Федеральная власть много сделала для укрепления единства и территориальной устойчивости РФ. Этот результат достигнут в основном благодаря централизации российского политического пространства и феномену идейно-политической консолидации общества вокруг популярного национального лидера. Однако институциональные и правовые гарантии целостности страны весьма ненадёжны.

*Печатается по:* Тынянова О. Сила и слабость вертикали власти // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – С. 149-156.  
Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=18815997>.

## Туровский Р.Ф.

Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 02-03-18012а).

### **Местное самоуправление: к организации эффективной власти** (с сокращениями)

В политической регионалистике *государство* принято рассматривать как «слоёный пирог». Власть в нём делится как на ветви, так и на территориальные уровни. «Слоистая» структура появляется эволюционно, в результате функционально-ролевой дифференциации публичной власти (возникновение ветвей власти) и упорядочения отношений между центром и регионами, взаимной увязки общенациональных и местных интересов (уровни власти). Нередко муниципальная власть рассматривается как четвёртая власть наряду с исполнительной, законодательной и судебной. Хотя было бы правильнее считать её одним из уровней власти наряду с общенациональным, акцентируя, что она решает задачи определённого территориального уровня. Т.о., противоречие, хотя и не столь существенное, возникает уже на уровне идентификации муниципальной власти. Её можно рассматривать как ветвь публичной власти, особенностью которой является привязка к территории, к местному сообществу. А можно и как территориальный уровень власти.

### **Местное сообщество и государство**

<...> Противоречивое развитие теории местного самоуправления привело на практике к развитию двух его основных типов. **Англосаксонский тип**, который также называют партнёрской моделью, ближе к идеалам общественной теории. Он предполагает «отсутствие на местах полномочных представителей центрального правительства, опекающих выборные муниципальные органы». Однако, как убедительно доказывает Г. Барабашев, развитие этой модели шло при постоянном усилении государственного вмешательства. Именно в США были созданы основы государственной теории местного самоуправления – как реакция на противоречие между идеалами общественной теории и потребностями укрепляющегося государства. **Континентальный тип** местного самоуправления, классическим примером которого служит Франция, ещё ближе к государственной теории. В его основе – административная опека органов самоуправления, присутствие на местах агентов центрального правительства.

Анализ англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления позволяет провести аналогии между организацией власти на локальном и первом субнациональном уровнях, между федерализмом и мягкими формами унитаризма, предусматривающими развитие само-

управления на местах. Федерализм предполагает развитие аналогичных форм самоуправления на первом субнациональном уровне. Причём разные модели федерализма могут предусматривать наличие в регионах агентов центрального правительства, т.е. можно говорить как о моделях партнёрства между центром и регионами (США), так и о моделях административной опеки (Индия). В унитарных государствах в качестве местного самоуправления рассматривается выборная власть первого субнационального уровня. Ведь в унитарном государстве в этом качестве рассматривается любая выборная власть в регионах, а в федеративном – только выборная власть субрегионального уровня. При этом управленческие модели могут быть идентичными, поскольку смысл их различения предельно прост – наличие или отсутствие чиновников, назначаемых из центра и выполняющих функции прямого администрирования. Итак, практика местного самоуправления показывает, что его можно рассматривать как одну из форм территориального (т.е. субнационального) управления. Тогда возникает вопрос, в чём своеобразие именно местного самоуправления и чем оно отличается от других форм субнационального управления.

По мнению германского юриста *Г. Еллинека*, «самоуправление – это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, – управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц». Исследователь *Н. Лазаревский* даёт сходное определение собственно местного самоуправления: «**Местное самоуправление** есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, сознавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением». Из этих определений прямо следует, что самоуправление, и в частности местное самоуправление – это формы государственного управления.

**Признаками самоуправления** видятся его гарантированная государством самостоятельность и выполнение властных функций выборными лицами, представляющими те или иные слои населения. Т.о., самоуправление понимается как территориально и функционально обособленная форма государственного управления. Потребность в самоуправлении на местах возникает по двум причинам: 1) частичное несоответствие особых местных интересов общенациональным, что влечёт за собой потребность в их реализации местными силами; 2) эффективная дифференциация публичной власти, в результате чего возникает распределение функций (полномочий) между территориальными уровнями власти.



Итак, **самоуправление – это выборная субнациональная власть, обладающая автономией от общегосударственной власти и определённой компетенцией.** Местное самоуправление более тяготеет к компактным сообществам, к отдельным поселениям, небольшим территориям. Оправдано терминологическое уточнение: на первом субнациональном уровне действует региональное самоуправление, а на всех субрегиональных уровнях – местное. Хотя надо учитывать, что в унитарных государствах в качестве местного самоуправления рассматривается и самоуправление региональное. Напротив, в федерациях местное самоуправление всегда опускается на субрегиональный уровень. <...>

Наряду с проблемой теории и практики отношений между местным самоуправлением и государством существует очевидная проблема **востребованности местного самоуправления.** В современном мире она прямо зависит от развития гражданского общества. Именно горизонтальные отношения, не опосредованные государством, способствуют формированию местных интересов и их дальнейшей артикуляции. От государства может быть отделена не местная власть, а совокупность местных интересов, которые затем пытаются реализоваться через органы самоуправления. Как показывает опыт, самоорганизации общества бывает недостаточно для налаживания полноценного самоуправления. Необходимы общераспространённые политические институты самоуправления. Нередко государство предлагает их обществу или воздействует с целью их большего упорядочения, стандартизации. Аналогично территориальный формат местного самоуправления возникает в процессе не добровольного объединения местных сообществ, а административно-территориального деления, проводимого сверху – с учётом реальной ситуации на местах. Государство заинтересовано в устойчивом административно-территориальном делении и неизбежно будет руководить процессом организации местных сообществ. Распространены случаи, когда местное самоуправление создаётся и предлагается обществу государством как цельный политический проект в процессе децентрализации. Это нормальная форма диалога между государственной властью и местными сообществами, которая позволяет создать вполне жизнеспособные органы и территориальные ячейки местного самоуправления.

Ещё одна важная проблема – **эффективность самоуправления.** В действительности далеко не всегда местное сообщество имеет артикулированные политические интересы, а если их нет, то и местное самоуправление получает сугубо функциональный смысл (дифференциация публичной власти по вертикали) и его рамки задаются государством. Со своей стороны государству необходима организация власти на низовом уровне, причем организация регулярная, повсеместная и целостная, а не та, которая является слепком реально существующей картины местных интересов (которые отличаются от места к месту не только по содержа-

нию, но и по степени выраженности – вплоть до почти полного отсутствия). Бросается в глаза тот факт, что в международной практике чаще используется понятие «местное управление», а не «самоуправление». Управление не обязательно означает подчинение одного субъекта другому, и местное управление не есть централизованное управление посредством агентов центрального правительства. Элементы самоуправления возникают в случае выборности органов власти: такое местное управление автоматически становится самоуправлением. В то же время местное управление может рассматриваться как более широкое понятие, если в него включаются органы централизованного управления.

Итак, эффективная территориально-политическая система, позволяющая учесть и увязать местные интересы в рамках единого государства, предполагает наличие баланса отношений между центром и местными сообществами. Это означает выборность местной власти (в том или ином виде) и её самостоятельность в делах местного значения. Централизованно определяется (и по необходимости меняется) объём местной компетенции, а также обеспечивается проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам. Конечным результатом становится «асимметричное партнёрство» центра и мест.

Существенные противоречия связаны и с **определением объёма самоуправления**. Приоритет самостоятельности местного сообщества входит в противоречие с уровнем профессионализма местной власти, с её ответственностью и с наличием финансово-экономических ресурсов. В результате возникает типичное недоверие центральной власти к органам местного самоуправления. Муниципальные учреждения становятся пунктами противоречий между центром и периферией. Этим обусловлено появление целого ряда форм централизованного контроля за деятельностью местного самоуправления. В Великобритании такими формами считаются прямое регулирование, санкционирование, инструктирование, контроль и инспекция. Континентальная модель вводит сюда специальные органы власти, осуществляющие административную опеку непосредственно на местах.

Общераспространённой проблемой остаётся **экономическая состоятельность местных сообществ**. Местные сообщества, по определению, невелики, компактны, а значит, как правило, экономически слабы. Возникает вопрос, какие полномочия они реально способны выполнять, обеспечивая их собственными ресурсами. Ресурсное обеспечение политической автономии обычно невозможно, и в каждом конкретном случае необходимо найти оптимальный объём полномочий, который способен «потянуть» местные сообщества. Государство вынуждено или дифференцировать объём полномочий в зависимости от ресурсной базы муниципалитета, или обеспечивать экономически слабые муниципали-

теты финансовой помощью. Западные страны уважительно относятся к исторически сложившейся структуре местных сообществ, осторожно экспериментируют с их статусным неравенством, что влечёт за собой необходимость субсидирования мелких образований.

Наконец, ещё одна проблема местного самоуправления связана с **противоречием между профессионализмом и дилетантизмом местной власти**. Самоуправление предполагает формирование органов власти не из профессиональных управленцев. Главнейший признак самоуправления – выборность. Однако прямая демократия, полностью соответствующая идеалам общественной теории, воспринимается сегодня как архаизм. Она используется в малом числе стран (например, в Швейцарии и на некоторых территориях США). <...>

*Местное самоуправление – общераспространенная форма урегулирования баланса между центром и регионами.* Проблема заключается в определении политически эффективных границ местного самоуправления и способов его взаимодействия с более высокими уровнями территориально-политической системы.

### Где управляет местное самоуправление?

Возникает вопрос, как определяются границы тех территорий, где существует местное самоуправление. Здесь также есть ряд противоречий. *Во-первых*, это противоречие между искусственностью и естественностью муниципалитетов. Распространены ссылки на традиционные, исторические границы местных сообществ. В реальности речь идёт не о традициях, а о компактности, позволяющей говорить о наличии сложившегося небольшого сообщества с развитыми горизонтальными, соседскими связями. При этом внешняя компактность тоже не означает территориальное единство, если, например, поселение разделено этнокультурными барьерами. *Во-вторых*, характерно противоречие между «естественными» процессами развития структур местного самоуправления и потребностями государства. Последнее, нуждается в создании регулярного административно-территориального деления на всех уровнях, включая низовые. *В-третьих*, противоречиво само понимание субъекта местного самоуправления. В этом качестве могут восприниматься как территория, так и сообщество людей. Второй подход кажется более правильным. Его абсолютизация означает, что местное самоуправление должно быть экстерриториальным, т.к. устойчивые горизонтальные отношения могут складываться между людьми, проживающими на разных территориях. *В-четвёртых*, отсутствует чёткое определение понятия «местный», обозначающего территориальный уровень самоуправления. Для определения местного уровня необходимо исходить из критериев компактности.

Если исходить из критериев компактности, следует выделять и другие, более высокие уровни территориально-политической организации, помимо локального. Тогда целесообразно выделить не только региональный, но и **субрегиональный уровень**, представляющий группы поселений, связанных друг с другом развитыми коммуникациями, но не представляющих агломерацию. В действительности существует многоуровневая территориально-политическая система, сложность которой зависит от размеров и внутренней дифференциации государства. Как правило, можно выделять региональный, субрегиональный и локальный уровни, но их количество в том или ином государстве может быть на одну единицу больше или меньше.

Привязка местного самоуправления только к локальному уровню представляется неверной, да и не используется на практике. Действительно, есть тенденция, восходящая к общественной теории. Акцент в ней делается на поселении как на первичной и обязательной ячейке местного самоуправления. Но на практике возникают две проблемы. Местное самоуправление реализуется не только на сугубо локальном уровне отдельных поселений. И, кроме того, оно не всегда есть в каждом поселении. Первое определяется наличием интереса к самоуправлению на более высоких территориальных уровнях. Второе связано со способностью реализовать своё право на самоуправление (наличие достаточного объёма интересов и ресурсов), а значит, акцент может быть перенесен с локального на субрегиональный уровень. <...>

### **Как управляет местное самоуправление?**

Для местного самоуправления до сих пор характерно наличие «традиционных», т.е. архаичных, не дифференцированных функционально управленческих структур с использованием прямой демократии, притом не востребованной населением. «Стихийное» формирование органов местного самоуправления вызвало огромные различия в способах организации местной власти. Практика показывает, что даже прямые выборы – не обязательная характеристика местной власти: широко используются **механизмы назначения, делегирования, кооптации, найма управляющих**. Особенно большие различия связаны с исполнительно-распорядительным органом: местная власть не всегда дифференцирована по ветвям, а там, где исполнительно-распорядительный орган существует, он может формироваться разными способами. Если вспомнить Европейскую хартию местного самоуправления, то там акцент сделан на наличии представительного собрания, а по поводу исполнительного органа сказано лишь то, что он «подотчётен» такому собранию. <...>

Однако главная тенденция XX в. связана с персонификацией и профессионализацией (или бюрократизацией) муниципальной власти,

что привело к усилению исполнительно-распорядительного органа. Система «сильный совет–слабый мэр» оказалась более характерной для малых городов США. В крупных городах сложилась противоположная ситуация – «сильный мэр–слабый совет». При этом «сильный мэр» обычно выбирается населением. Есть своя логика в том, что персонифицированное управление оказалось востребованным прежде всего в больших городах, где сильнее разрыв между населением и правящей элитой. Кроме того, получила развитие **система найма управляющих местными советами**. Это способ не разделения властей с созданием автономного исполнительно-распорядительного органа, а повышения управленческого профессионализма при сохранении «сильного совета», который и принимает решение о кандидатуре управляющего. В таких системах мэр обычно является спикером представительного органа.

### Чем управляет местное самоуправление?

<...> Ориентация местного самоуправления на решение вопросов местного значения вызывает ещё одну методологическую сложность. Дело в том, что исторически органы местного самоуправления развивались по принципам представительной демократии, вписываясь в общедемократическое движение. Однако определение их компетенции вызывает ассоциации с предоставлением услуг. Иными словами, аналогом местного самоуправления становится ассоциация потребителей (что соответствует современной теории контрактного государства), её задача – предоставление платных услуг населению (но тогда теряется смысл местного самоуправления как публичной власти, поскольку абсолютно те же платные услуги могут предоставлять и частные компании).

*Исторически местное самоуправление развивалось в форме судебного самоуправления, но затем «развитие функций государства вызвало разделение местного суда и управления, ранее слитых в одном звене».* В дальнейшем развитие административного самоуправления потребовало определения новой, преимущественно хозяйственной компетенции. В процессе определения компетенции, наиболее подходящей для местной власти, возник целый ряд аспектов: **(1)** принцип делегирования полномочий со стороны государственной власти повлиял на разграничение полномочий гораздо больше, чем представления об «исконной» компетенции местных общин; **(2)** следствием естественной асимметрии, громадных социально-экономических и историко-культурных различий между местными сообществами стало использование принципа индивидуализации полномочий; **(3)** определились два противоположных принципа разграничения полномочий – позитивный и негативный; **(4)** полномочия местных органов могут быть обязательными и факультативными; последние определяются в процессе индивидуализации; **(5)** в

сложных системах существует проблема разграничения полномочий между территориальными уровнями местного самоуправления. <...>

Большую роль в определении компетенции играет *принцип разграничения*. Возможно *позитивное* регулирование через перечисление дозволенных полномочий и *негативное* – через запреты. В Германии используется второй вариант. Для стран с англосаксонской моделью более характерно **позитивное регулирование**, которое лучше соответствует схеме делегирования полномочий. В правоведении муниципалитет обычно рассматривается как корпорация публичного права, а это значит, что он вправе выполнять только функции, определённые законом. **Негативное регулирование** ближе к либеральной модели («разрешено всё, что не запрещено») и общественной теории местного самоуправления. Обычно негативное регулирование применяется в странах с континентальной моделью местного самоуправления (как в федеративной Германии, так и в унитарной Франции). Оно больше соответствует либеральному духу Европейской хартии местного самоуправления, но в условиях федерализма может провоцировать споры о компетенции между уровнями власти.

Однако следует заметить, что как позитивный, так и негативный принцип позволяют манипулировать объёмами местной компетенции. В первом случае государство может делегировать как большие, так и незначительные полномочия, да ещё и дифференцируя их от муниципалитета к муниципалитету. Во втором – установить массу запретов и определить множество полномочий для государственной власти. В итоге местное сообщество может оказаться в «либеральной ловушке», когда запрещено так много, что разрешенное покажется несущественным. В целом принципы определения местных полномочий можно свести к двум общераспространённым правилам: 1) делегировать полномочия туда, где их эффективнее исполнять; 2) обеспечивать финансовую самостоятельность территорий для исполнения полномочий или оказывать ей необходимую финансовую помощь. <...>

### Что делать России?

Дискуссия по поводу места и роли местного самоуправления в политической системе современной России не завершена и носит политический характер. Большое распространение получила **«либеральная» концепция**. В соответствии с этой концепцией, местное самоуправление должно быть полностью самостоятельной властной структурой, складывание которой одновременно будет означать формирование в России гражданского общества. Любые попытки «государствления» местного самоуправления воспринимаются как зло. Противоположной стала **концепция «вертикали власти»**, в соответствии с которой мест-

ное самоуправление представляет собой не более чем местное государственное управление и находится в иерархическом подчинении вышестоящим властным структурам. Этой концепции фактически стали следовать российские власти после 2000 г., её обычно озвучивали представители Единой России и эксперты президентской администрации. <...>

**В России** с её огромным и разнородным пространством, отличающимся низкой плотностью населения и слабыми коммуникационными связями, характерна локализация интересов. Местные сообщества здесь компактны, но разбросаны в большом количестве по территории. Сложность представляет выделение в России единиц первого порядка, т.е. регионов. Об этом свидетельствуют частые изменения региональной структуры, границ и количества регионов. В результате в России довольно слаба региональная идентичность. Поэтому осознание местных интересов представляется более чётким, чем интересов общерегиональных. Другая особенность России – повышенный *интерес центральной власти к контролю над пространством*. Он обусловлен стремлением сохранить единство и территориальную целостность государства, части которого слабо связаны друг с другом по горизонтали. Отсюда: явное преобладание вертикальных отношений «центр-периферия» над горизонтальными «от региона к региону, от местного сообщества к местному сообществу». В этих условиях именно *местное самоуправление – главный механизм регулирования отношений между центром и периферией, что в свою очередь является фактором политической стабильности и территориальной целостности*. Местные интересы хорошо понятны гражданам, предельно конкретны и могут быть решены местными силами (посредством органов местного самоуправления). Представляется, что местное самоуправление в России может быть эффективнее федерализма, поскольку субъекты федеративных отношений (региональные элиты, региональные идентичности, региональные интересы) в России слабы. **Вообще России в её нынешнем состоянии более подходит модель унитарного демократического государства с развитым местным самоуправлением, чем многоуровневая модель «федерализм + местное самоуправление».**

Учитывая размеры России, неизбежно распространение **двухуровневого местного самоуправления**. Данный подход уже используется и представляется совершенно правильным. При этом закономерно, что в России местное самоуправление привязано к многоуровневой структуре административно-территориального деления, создаваемой «сверху». При таком подходе регион обязательно делится на муниципальные районы и городские округа, а муниципальные районы на поселения. В каждом из этих территориальных образований в обязательном порядке создаются органы местного самоуправления. Формирование местного самоуправления через самоорганизацию в российских условиях приведёт

к созданию неэффективной, асимметричной структуры, что на самом деле не позволит решать местные вопросы. Поэтому оправданы «реформа сверху» и чёткая привязка местного самоуправления к административно-территориальному делению. Но одновременно может использоваться и механизм добровольной самоорганизации граждан по месту жительства.

«Реальное» местное самоуправление видится как выборное самоуправление субрегиональных административных единиц, сочетающих признаки компактности и ресурсной обеспеченности. В этой связи оправдано укрупнение субрегиональных образований, как первого, так и второго порядка (возможно, вместе с укрупнением субъектов федерации) при обязательном условии развития их внутренних коммуникаций. В крупных городах (не только в городах федерального значения), напротив, оправдано восстановление внутригородского самоуправления в виде деления территории на районы или в случае менее крупных городов – представления ограниченного самоуправления их обособленным частям. Такой подход позволит усилить собственную финансово-экономическую обеспеченность муниципальных образований и уйти от нынешней профанации местного самоуправления.

При формировании субрегиональной структуры следует определить основные **критерии минимальной численности населения и максимальной площади территории административной единицы**. В пределы этой «вилки» должно входить большинство муниципальных образований первого и второго уровней. В то же время важно учитывать национальные критерии: компактное проживание тех или иных национальностей может быть обязательным основанием для создания субрегиональной единицы, с особым статусом. Также требуется учёт критериев, связанных с социальными стандартами, объёмом финансово-экономических ресурсов и инфраструктурным единством территории. При этом оправдано принятие решений о выделении не соответствующих основным критериям субрегиональных единиц в индивидуальном порядке на федеральном уровне по результатам согласований и анализа аргументов региональных и местных властей.

Что касается **способа управления**, то характерный для России принцип персонификации власти представляется вполне возможным. Использование «парламентских» моделей угрожает коллективной безответственностью. Иными словами, при всех издержках правильнее делать акцент на выборности глав муниципальных образований, одновременно возглавляющих исполнительно-распорядительный орган. Персонификация власти в России позволяет решать проблему ответственности за тот или иной участок и понятна населению. В то же время важно, чтобы на местном уровне усилилась тенденция к разделению властей и был лучше развит институт контроля представительного ор-



гана за деятельностью местной администрации. Вторым субъектом контроля должно быть население, обладающее реальным правом отзыва местного главы. Третьим – государственная власть, определяющая нормы ответственности и санкции за их нарушение. Такая тройная подотчётность позволит снизить уровень злоупотреблений в местных администрациях, но, конечно, нуждается в очень тщательной детализации. Выборность местных глав будет особенно необходимой в ситуации, когда население лишится права выбирать губернаторов, и тем более при дальнейшем демонтаже федерализма.

Что касается **компетенции местных властей**, то следует признать правильными используемые ныне принципы соответствия объёма полномочий ресурсной обеспеченности, а также определения местных полномочий по позитивному принципу. В то же время неизбежны корректировки как объёма полномочий, так и объёма располагаемых собственных средств с целью повышения финансовой независимости муниципалитетов, т.е. создания более нормального баланса между полномочиями и ресурсами. В порядке эксперимента можно проводить осторожную дифференциацию полномочий в зависимости от ресурсной обеспеченности территории: наиболее крупные города могут иметь несколько больший их объём.

Большой вопрос об отношениях между государством и местным самоуправлением вообще следует снять с повестки дня, пересмотрев сами принципы организации местного самоуправления. Его не надо переименовывать в местную государственную власть, поскольку это будет воспринято как централизация по форме. На самом деле проблема не в терминах, а в принципах централизации и децентрализации – передачи полномочий от центров к периферии). Главная гарантия самоуправления на любом уровне, включая местный – его выборность. Главный критерий эффективности самоуправления – способность решать определённый круг вопросов (неизбежно делегированный сверху) за счёт преимущественно собственных ресурсов. В этом случае возникает и реальная востребованность со стороны населения, формируются местные интересы. При такой постановке вопроса теоретические споры об отношении местного самоуправления к государственной власти теряют всякий смысл, поскольку гораздо важнее создание сбалансированных отношений между центром и периферией с целью оживления местной общественной жизни.

*Печатается по:* Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68-79.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=8738210>.

## Вопросы для самоконтроля

1. В чём заключается суть англосаксонского типа организации местного самоуправления?
2. Приведите примеры стран, где развит континентальный тип местного самоуправления.
3. Что представляет собой субрегиональный уровень территориально-политической организации?
4. Назовите разницу между либеральной концепцией местного самоуправления и концепцией «вертикали власти».
5. На основе какой концепции развивается местное самоуправление в России?

## Пешин Н.А.

*Пешин Н.А.* – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва).

### К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования (с сокращениями)

Определение территориальной основы местного самоуправления практически одинаково у исследователей этого вопроса. По мнению *Н.В. Постового*, «под территориальной основой местного самоуправления следует понимать совокупность регулируемых нормами права отношений, возникающих по поводу его территориального устройства». С точки зрения *В.А. Щепачёва* «под территориальной основой понимается совокупность норм, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления». Т.о., **территориальная основа местного самоуправления** как институт муниципального права представляет собой систему правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления. К числу наиболее важных относятся следующие вопросы: создание муниципального образования; состав территории муниципального образования; границы муниципального образования; изменение состава территории муниципального образования; упразднение муниципального образования.

Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. в редакции от 16 октября 2006 г. (далее – Федеральный закон 2003 г.) указывают, что **муниципальное образование** – это городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. В Федеральном законе 2003 г. просто пе-

речисляются все типы поселений, которые являются муниципальными образованиями. Следовательно, теряют своё значение два основных критерия, в соответствии с которыми с 1995 г. шёл процесс создания муниципальных образований: *организационный* (наличие местного самоуправления, его выборных органов) и *материальный* (наличие муниципальной собственности и местного бюджета). По новым правилам, для того чтобы понять, является ли то или иное поселение муниципалитетом, необходимо выяснить, обладает ли оно статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. Новый Федеральный закон в определённой степени сужает многообразие форм местного самоуправления. Территориальные пределы муниципального образования до сих пор определялись лишь в самом общем виде. Даже указание на городское, сельское поселение (как особую территориальную единицу) не могло считаться императивным, поскольку в границах нескольких городских и сельских поселений, объединённых общей территорией, могло создаваться единое муниципальное образование – объединение поселений (район, сельсовет, сельский округ, город с прилегающими поселениями и др.) в целях более эффективного осуществления местного самоуправления и с учётом мнения населения каждого из входящих в муниципальное образование поселений.

С принятием нового Закона такая ситуация изменилась. Для каждого типа муниципального образования введены специальные требования. В соответствии с ними, можно выделить своего рода **муниципалитеты первого и второго уровней**. Так, **муниципальное образование первого типа** – это городское поселение, в составе территории которого имеются один город или посёлок городского типа с прилегающей территорией. При этом в составе территории городского поселения также может находиться один или несколько сельских населённых пунктов, не являющихся самостоятельными поселениями и не имеющих статуса самостоятельных муниципальных образований. *Муниципальное образование* – сельское поселение – это также поселение первого уровня. В составе его территории имеется один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов. В границах сельского поселения могут находиться один сельский населённый пункт с численностью населения, как правило, более 1000 чел. (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 чел.) или объединённые общей территорией несколько сельских населённых пунктов с численностью населения менее 1000 чел. каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 чел. каждый). Сельский населённый пункт с численностью населения менее 1000 чел., должен входить в состав городского или сельского поселения.

**Муниципальным образованием второго уровня** следует считать *муниципальный район*. Он включает в себя несколько поселений, объединённых общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно или через органы местного самоуправления, которые осуществляют отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами. Каждое «вторичное» муниципальное образование включает в себя два или несколько «первичных».

Помимо названных типов муниципальных образований, новый Закон выделяет и **«особые» типы муниципалитетов**. К этим «особым» типам относятся *городской округ и внутригородская территория города федерального значения*.

Все типы муниципальных образований должны удовлетворять поселенческому или территориальному принципу организации местного самоуправления. Иначе говоря, каждое муниципальное образование должно являться поселением или объединением поселений. Под поселением, как видно из Закона 2003 г. следует понимать город, поселок, сельский населенный пункт или несколько населённых пунктов, объединённых общей территорией, в границах которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и/или через выборные и иные органы местного самоуправления. <...>

Состав территории муниципального образования не определяется детально в новом Федеральном законе. В нём лишь указывается в качестве одного из требований к определению границ муниципальных образований, что в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Состав территории муниципального образования основан на принципе единства. **В состав территории муниципального образования входят:** земли городских, сельских поселений; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения, водные и иные объекты. Важным критерием установления территориальных пределов муниципального образования является определение средней численности населения, проживающего в том или ином регионе. Федеральный закон выделяет: территории с низкой плотностью населения; территории с высокой плотностью населения; межселенные территории (территория, находящаяся вне границ поселений). В целом, **границы муниципального образования** должны устанавливаться или изменяться на основе следующих принципов: (1) эффективность местного самоуправления; (2) приближённость органов местного самоуправления к населению; (3) гарантированность прав местного са-

моуправления (в том числе гарантированность достаточной бюджетной обеспеченности); (4) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения; (5) учёт административно-территориальных границ территорий субъекта РФ; (6) учёт исторических и иных местных традиций.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ, но эти законы должны приниматься на основе требований Федерального закона, наиболее важным из которых является принцип осуществления местного самоуправления на всей территории страны в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Это означает, что вся территория субъекта РФ (за небольшими исключениями) должна быть разграничена между муниципальными образованиями. <...>

**Изменение границ муниципального образования** осуществляется законом субъекта РФ. Инициатива такого изменения может принадлежать следующим субъектам: населению; органам местного самоуправления; органам государственной власти субъекта РФ; федеральным органам государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления или органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

<...> С целью преодоления возможных конфликтов целесообразно предложить процедуру рейтингового голосования: глава субъекта РФ может внести в представительный орган местного самоуправления несколько кандидатов, по каждому из которых будет проведено голосование. В должности главы районной администрации утверждается кандидат, получивший наибольшее число голосов. Несомненно, что поселения, которые станут в новой системе решать преимущественно вопросы местного значения, тоже должны быть связаны с системой органов государственной власти уже хотя бы потому, что отдельные государственные полномочия могут им делегироваться органами государственной власти, как это предусматривает закон, т.е. и на самом низовом уровне неизбежно возникают вопросы, имеющие государственное значение. Наилучшим и наиболее соответствующим принципам демократического устройства государства представляется установление такой связи через систему политических партий, через политическую систему общества. <...>

Важное значение в рамках этой модифицированной системы местного самоуправления будет принадлежать **городским округам**. Особенности городских округов должны заключаться не в объединении района и поселения и не в механическом сложении городских (поселенческих) и районных полномочий, а в разделении собственно города на территориальные единицы, по отношению к которым город мог бы выполнять функции района. Совершенно нереально представить себе в качестве поселений со статусом муниципального образования такие города-миллионники, как, например, Новосибирск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону.

<...> Крупные города не могут управляться как поселения – муниципальные образования. Их органы местного самоуправления должны быть в большей степени приближены к населению, и главным критерием определения уровня, на котором должны образовываться органы местного самоуправления, становится демографический критерий. Российская практика подтверждает данный вывод: города с населением свыше 100 тыс. чел., всегда имеют районное деление и районную исполнительную власть. Городской округ обязательно должен включать в свой состав поселение, численность которого достигла, как минимум, 100 тыс. чел. Это поселение должно быть разделено на внутригородские районы, которым придан статус муниципальных образований. Изложенное приводит к выводу о том, что районы и городские округа должны иметь статус не просто территориальных, а административно-территориальных единиц, они должны стать уровнями, на которых осуществляется государственное управление.

*Печатается по:* Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 105-109.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=12547570>.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Что понимается под территориальной основой местного самоуправления?
2. К какому уровню муниципального образования относятся муниципальные районы?
3. Что относят к особым типам муниципалитетов?
4. Что входит в состав территории муниципального образования?

## **Тема 16. Дальний Восток в системе российской региональной политики**

В состав Дальневосточного региона входят 3 края (Приморский, Хабаровский и Камчатский), 3 области (Амурская, Магаданская и Сахалинская), 1 республика (Саха (Якутия)), 1 автономная область (Еврейская АО), 1 автономный округ (Чукотский АО). Регион занимает 1/3 всей площади страны, на которой проживает 4% населения с плотностью равной 1,1 чел./км<sup>2</sup>.

Положение Дальнего Востока в системе российских регионов определяют два наиболее важных фактора: *экономико-географическое положение* (отдалённость от основных, наиболее обжитых районов страны и как следствие ограниченность контактов между субъектами региона между собой и слабой интеграцией с другими субъектами, выход к побережью Тихого океана); *мощный ресурсный потенциал* (богатые, но слабо освоенные природные ресурсы определяют профиль хозяйства и место региона в территориальном разделении труда).

Для развития региона в 1996 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 480 (протокол № 1 от 27 февраля 2001 г.) была принята федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг. и до 2010 г.». Цель программы: создание экономических условий для устойчивого развития Дальнего Востока и Забайкалья с учётом геостратегических интересов в целях обеспечения безопасности РФ; формирование необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата для развития приоритетных отраслей экономики указанных регионов и стимулирование программ и проектов международного и приграничного сотрудничества; развитие социальной сферы путём повышения уровня жизни населения, улучшение демографической ситуации; повышение эффективности использования ресурсов; обеспечение ускоренных темпов роста экономики в целях сокращения миграций в другие регионы.

### **Бакланов П.Я.**

*Бакланов Пётр Яковлевич* – академик Российской академии наук, д-р геогр. наук, профессор, директор Тихоокеанского института географии ДВО РАН (г. Владивосток).

## Дальневосточный регион России: проблемы и предпосылки устойчивого развития (с сокращениями)

<...> В развитии любого региона, в том числе, дальневосточного, выделяют следующие составляющие, процессы: заселение региона и рост численности населения; рост добычи и освоения природных ресурсов; размещение и развитие территориально-отраслевых систем производства и инфраструктуры, рост производства и услуг; рост антропогенных, а также техногенных воздействий на природные системы и окружающую среду; развитие и рост внутрирайонных и межрайонных связей. Все эти составляющие тесно связаны между собой и взаимозависимы. Развитие одного, например заселение региона, ведёт к появлению других – добычи природных ресурсов, развитию инфраструктуры и производства и т.п. <...>

Если рассмотреть динамику, цикличность отдельных процессов развития одного региона, то обнаруживается их определённая асинхронность. Подобная асинхронность отдельных процессов регионального развития сглаживает циклический, колебательный характер общего регионального развития. Поэтому *общее региональное развитие всегда более устойчивое, чем его отдельные составляющие.*

Важнейшим фактором устойчивого развития региона, особенно Дальневосточного, является **наличие, разнообразие и величина природно-ресурсного потенциала**. Причём изменения, динамика природно-ресурсного потенциала региона происходит постоянно при любых режимах его развития, в том числе и при устойчивом развитии.

<...> В рамках концепции устойчивого развития необходимо охватывать не отдельные составляющие регионального развития, например, только экономические или социальные, а развитие всей региональной системы – как комплексной, интегральной системы.

<...> В плановой социалистической экономике СССР Дальневосточный экономический район занимал своё строго определённое место в системе общесоюзного разделения труда. Устойчиво его отраслями специализации являлись: рыбная и лесная промышленности, добыча цветных металлов, морской транспорт. Распад СССР оказал существенное влияние на последующее развитие российского Дальнего Востока его отдельных районов. Современный Дальневосточный регион остаётся самым крупным по территории и географически наиболее дифференцированным, контрастным регионом России.

<...> В новых политико-экономических условиях значительно возросла международная, геополитическая роль региона. Именно здесь у России остались непосредственные контакты, границы с крупнейшими



развитыми и развивающимися странами АТР. Наряду со многими проблемами, которые являются следствием переходного периода и характерны почти для всех регионов России, для Дальнего Востока можно выделить и **специфические региональные проблемы**, в наибольшей мере характерные именно для этого региона:

**1. Разрыв экономических связей с западными районами России и странами СНГ и достаточно резкая их переориентация на страны АТР.**

Подобная перестройка межрегиональных связей не изменила «ввозящий тип» региона, где общерегиональный спрос всегда превышал внутрирегиональное предложение, т.е. объём конечного использования продукции и услуг в регионе был больше производимой в регионе конечной продукции, а недостаток и покрывался за счёт ввоза.

**2. Разрыв разнообразных социальных связей.**

Возросшие транспортные тарифы на железнодорожные и авиационные пассажирские перевозки сделали не возможными поездки в западные районы страны большинству дальневосточников. Сократились научные, профессиональные, спортивно-культурные связи с западными районами России.

**3. Низкая плотность рыночного пространства.**

В связи с низкой плотностью населения (в среднем 1,3 чел/км<sup>2</sup>) очень разреженной является сеть поселений, особенно городских. Города и посёлки рассредоточены на огромной территории – в среднем 1 город на 100 тыс. км<sup>2</sup>. Поэтому здесь относительно невелики как общие объёмы спроса на потребительские и многие производственные товары, а плотность спроса на территории ещё более низка. Внутренний рынок региона весьма узок как для сырьевых отраслей, так и для продукции обрабатывающей промышленности. В результате в воспроизводстве региона действует порочный круг: низкий внутрирегиональный спрос – низкие объёмы производства – низкие доходы – низкий внутрирегиональный спрос.

**4. Действие многих удорожающих факторов.**

Неблагоприятные и экстремальные природно-климатические условия, высокая сейсмичность, большая удалённость от индустриальных и аграрных районов страны, слабая освоенность, повышенные затраты на капитальное строительство, существенные энергетические затраты, более высокая стоимость жизни, высокие транспортные расходы и т.п. в условиях рыночной экономики существенно снижают конкурентоспособность многих дальневосточных товаров. Действие этих факторов носит устойчивый, постоянный характер.

**5. Особые социально-демографические проблемы.**

Они связаны с сокращением населения в регионе: помимо естественной смертности, существенную роль в этом процессе играют миграции.

**6. Резкие экономико-географические и экологические контрасты:** от неосвоенных и малоосвоенных, следовательно – ненарушенных и малонарушенных территорий севера и северо-востока региона до ареалов с высокой концентрацией освоения и нарушения природных систем – вдоль Транссиба и в южных районах.

**7. Обострились социально-экономико-географические и геополитические контрасты дальневосточных регионов в сравнении с соседними зарубежными странами и их регионами.**

Например, по плотности и численности населения, уровням освоенности территории, показателям экономического роста, ёмкости рынков состоянию социальной сферы и др. параметрам – все такие показатели для районов Дальнего Востока России в настоящее время намного ниже, чем для приграничных регионов соседних стран (Китай, Северная и Южная Корея, Япония, США, Канада и др.). Контрастны и политические системы этих стран.

<...> Решение этих проблем требует перехода к новым концептуальным подходам к региональному развитию – как достижению и поддержанию устойчивого развития с высокими экономическим, социальным и экологическим качествами регионального развития.

Одной из важнейших глобальных закономерностей мирового развития конца XX века является рост *интеграционных процессов*, т.е. рост связанности, устойчивых связей и зависимостей в социально-экономической, политической и геополитической сферах на региональном, межрегиональном и межгосударственном уровнях. *Дезинтеграционные процессы* наоборот характеризуются снижением уровней связности на региональном, межрегиональном и межгосударственном структурных уровнях.

Применительно к Дальнему Востоку России **региональный уровень** (например, развитие производственно-экономических связей; развитие торговых связей; создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры; развитие внутрирайонных и межрайонных перевозок; развитие внутрирегиональных объектов рыночной инфраструктуры; развитие крупных региональных проектов) интеграционных процессов формируется во взаимодействии территории, являющихся субъектами РФ в рамках Дальневосточного экономического района и Дальневосточного федерального округа. **Межрегиональный уровень** – это связи и взаимодействия дальневосточных районов с др. регионами России (см. примеры регионального уровня). Наконец, разнообразные связи и взаимодействия дальневосточных районов со странами АТР образуют интеграционные процессы на **межгосударственном, международном**

**уровне** (например, развитие внешнеэкономических связей, создание объектов инфраструктуры, развитие международных транспортных линий, развитие международных объектов рыночной структуры, развитие международных региональных проектов и т.п.). <...>

Региональной и межрегиональной интеграции может способствовать необходимость объединения и привлечения общих ресурсов и усилий на поддержание и развитие многих общерегиональных звеньев инфраструктуры: железнодорожного и морского транспорта, работающих на весь регион; общедальневосточной энергосистемы; коммуникации современных информационных систем и т.п. *Подобные инфраструктурные сети и системы будут более надёжнее и эффективнее, чем менее они будут разделены административно-территориальными границами.* <...>

**Представляется, что принципиально различающимися могут быть 3 стратегии развития Дальнего Востока:**

1) первая, с преимущественной ориентацией на природные ресурсы суши, их невысокую переработку и экспорт сырья;

2) вторая, со значительной ориентацией на морские ресурсы, но также с невысоким уровнем их переработки и экспорт сырья;

3) третья, наиболее эффективная стратегия – ориентированная в равной мере на природные ресурсы суши и моря с глубокой и комплексной переработкой сырья, отходов и значительным экспортом готовой продукции. <...>

*Государственную поддержку, необходимую для достижения устойчивого развития Дальнего Востока, можно разделить на следующие виды:*

1. Прямое целевое финансирование реконструкции и строительства крупных объектов ТПК, транспорта, оборонного комплекса с учётом выполнения регионом ряда общероссийских функций.

2. Установление экономических льгот, в т.ч. временных в инвестировании, налогообложении, кредитовании основных отраслей, их структурной перестройки, приоритетных инновационных программ и проектов, в установлении низких транспортных тарифов, тарифов на энергетическую продукцию и услуги, в т.ч. их определённое дотирование.

3. Расширение полномочий республиканской, краевой, областной администрации в установлении экспортных квот, на некоторые виды продукции края до некоторого фиксированного федеральными властями уровня, в регулировании экспортно-импортных операций в пределах фиксированных центром интервалов, в создании совместных предприятий и привлечении иностранных инвестиций, в управлении природо-

пользованием на территориях и в прилегающих к ним морских акваториях.

*Печатается по:* Бакланов П.Я. Дальневосточный регион России: проблемы и предпосылки устойчивого развития: монография. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 144 с.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите основные специфические региональные проблемы характерные для Дальневосточного региона.
2. Приведите примеры развития интеграционных процессов на региональном уровне.
3. Чем характеризуется, выделенная автором, третья стратегия развития российского Дальнего Востока?

### **Минакир П.А., Деваева Е.И.**

*Минакир Павел Александрович* – д-р эконом. наук, член-корреспондент РАН, директор Института экономических исследований ДВО РАН (г. Хабаровск).

*Деваева Елена Ибрагимовна* – канд. эконом. наук, ст. научный сотрудник Института экономических исследований ДВО РАН (г. Хабаровск).

### **Российский Дальний Восток и Забайкалье: программа международного экономического сотрудничества (с сокращениями)**

По поручению Президента РФ от 21 июля 2000 г., в соответствии с решением Комиссии Правительства РФ по реализации программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг. от 27 февраля 2001 г., постановлением правительства РФ от 26 апреля 2001 г. Институт экономических исследований ДВО РАН осуществил корректировку Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 гг. с продлением срока её реализации до 2010 г. Министерство экономического развития и торговли РФ, которое является заказчиком федеральных целевых программ, устранилось от корректировки данной Программы. После вмешательства по просьбе Ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ «Дальний Восток и Забайкалье» Президента РФ Минэкономразвитие неожиданно инициировало разработку второй версии уточнённой программы силами Северо-Кавказского научного центра высшей школы и ГУП «Зарубежсхема». Подготовленная упомянутыми организациями версия Программы вызвала сильное удивление как специалистов, так и субъектов Федерации

на Дальнем Востоке и в Забайкалье. Учитывая принципиальный характер данного документа для развития макрорегиона, который составляет 40% территории России, разработчики откорректированной Институтом экономических исследований программы решили ознакомить научную общественность с содержанием своей версии этого важнейшего документа.

Начавшийся в 1992 г. ускоренный переход к рыночным принципам организации российской экономики в случае Дальнего Востока и Забайкалья объективно привёл к консервации экономической отсталости этого крупнейшего российского макрорегиона, даже по сравнению с другими регионами России и в целом с российскими показателями. Экономический спад в регионе оказался глубже, а выход из длительного экономического кризиса – более длительным.

Ситуация в экономике Дальнего Востока и Забайкалья начала улучшаться с середины 1999 г. Рост промышленного производства за 1999-2000 гг. составил около 112% по сравнению с 1998 г. Инвестиции в основной капитал увеличились за этот период почти на 33,5%. Однако это не привело к улучшению сравнительного положения региона с общероссийской ситуацией. В 1996-2000 гг. разрыв в темпах падения промышленного производства по отношению к 1991 г. между Дальним Востоком и Забайкальем и Россией в целом постоянно увеличивался (с 9 до 17%). Это свидетельствует о том, что в регионе сохраняется действие тормозящих эффектов, коренящихся в недостаточно эффективной структуре самого производства, производственных факторов и рынков.

Принятая в 1996 г. **государственная программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2005 г.** должна была стать инструментом активной региональной государственной политики. Среди приоритетов программы 1996 г. важное место занимала задача интеграции региональной экономики со странами АТР. Программа предусматривала реализацию широкого спектра инвестиционных проектов в структурной и инфраструктурной областях. Однако реализовать программные мероприятия в период 1996-2001 гг. не удалось. Это не позволило переломить негативные тенденции в развитии Дальнего Востока и Забайкалья. В 1996-2000 гг. население региона продолжало сокращаться, в 2000 г. численность населения составила лишь около 95% от уровня 1995 г. Объём промышленного производства за 5 лет сократился на 3,5% по сравнению с 1995 г., несмотря на вышеупомянутый рост промышленного производства в 1999-2000 гг. Ухудшились показатели реальных доходов населения. Основная причина заключалась в переоценке бюджетных возможностей, как федерального центра, так и регионов.

Всего в программе предусматривалось вложить в экономику Дальнего Востока и Забайкалья в 1996-2005 гг. примерно 75 млрд. долларов США, в том числе в 1996-2000 гг. – почти 50 млрд. долларов. До 50% этих средств должны были выделить бюджеты разных уровней. Однако оценка бюджетных расходов, как и общая оценка инвестиционной динамики в этот период, оказалась нереалистичной. Фактически из федерального бюджета в 1996-2000 гг. было выделено только 5,2%, а из региональных бюджетов – около 17% от планировавшихся сумм. Валовой объём инвестиций на Дальнем Востоке и в Забайкалье составил за 1996-2000 гг. примерно 15 млрд. долларов США с учетом существенного роста инвестиций в основной капитал в 1999-2000 гг., в том числе 3 млрд. долларов США – инвестиции в программные объекты.

Результаты развития региона за последние 5 лет оказались бы значительно хуже, если бы не активная роль внешнего спроса, который сыграл исключительную роль в экономическом оживлении 1999-2000 гг. Этот период подтвердил принципиальную **важность внешнего рынка для экономики Дальнего Востока и Забайкалья**. Внешний спрос сыграл не просто важную, но абсолютную роль в этом оживлении. Вклад экспорта в промышленный рост в 1999-2000 гг. составил 107,8%. Рост экспорта при относительной стагнации ориентированных на внутренний спрос отраслей промышленности обусловил высокую экспортную квоту в промышленности региона. Она составила в 2000 г. 34% по официальному обменному курсу и 22% при расчёте по паритету покупательной способности. Фактически внешняя торговля и иностранные инвестиции играли и продолжают играть роль «якоря» для стабилизации макроэкономических параметров в регионе.

**Основными статьями экспорта региона** являются сырьевые товары, для которых принципиальное значение имеет транспортнoёмкость. Внешнеторговые операции Дальнего Востока и Забайкалья в основном ориентированы на страны АТР. Среди стран АТР важнейшим географическим партнёром Дальнего Востока и Забайкалья являются *страны Северо-Восточной Азии* (Япония, КНР, Республика Корея). Правда, к 2000 г. доля стран Северо-Восточной Азии снизилась за счёт существенного расширения географии внешней торговли Дальнего Востока и Забайкалья, торговыми партнёрами которых сейчас являются 95 стран мира. И до настоящего времени более 50% экспорта и импорта приходится именно на рынки СВА.

Положительный эффект тесной привязанности региона к рынкам стран СВА и США, позволивший компенсировать потерю внутрироссийского рынка по ряду товарных позиций, сопровождался и отрицательной компонентой. Она проявилась в узкой «специализации» стран СВА в торговле с Дальним Востоком и Забайкальем. В экспорте в Китай

вывоз машин и оборудования, нефти и лесоматериалов, составляет 80%, в экспорте в Японию 94% – это вывоз древесины, рыбопродуктов и угля, а 76% экспортных поставок в Корею составляет вывоз нефти и газового конденсата и рыбопродукции. **В импорте региона** японский рынок специализируется на поставках машин и оборудования (около 60% импорта из Японии), 74% импорта из Китая составляют продовольственные товары и промышленные товары народного потребления, 58% импорта из Кореи – поставки промышленных товаров народного потребления. С одной стороны, поляризация отраслевых рынков отражает сложившуюся промышленную структуру Дальнего Востока и Забайкалья и их экспортной базы. С другой стороны, это консервирует направление развития структуры экономики, т.е. практически исключает её оптимизацию с целью диверсификации внешнеторгового оборота. Следовательно, необходимо активизировать политику целенаправленных структурных модификаций, в основе которой должно лежать проектирование развития производств и отраслей, корреспондирующих с реальной и перспективной структурой отраслевых рынков в СВА.

<...> В 2000 г. прямые иностранные инвестиции составили почти 18% общего объёма инвестиций в основной капитал на территории Дальнего Востока. Доля иностранных инвестиций в регионе по отношению ко всем прямым иностранным инвестициям в Россию за последние 5 лет увеличилась с 6 до 10%. Основными инвесторами продолжают оставаться Япония и США, что в значительной степени связано с инвестициями в Сахалинские проекты шельфовой нефти. В перспективе именно иностранные инвестиции реально могут дать толчок реализации проектов технологической модернизации регионального экспорта и региональной экономики. При этом речь пока идёт преимущественно о **прямых иностранных инвестициях**.

Ещё хуже обстоит дело **на рынке труда**. Фактически и Россия в целом, и её восточные районы продолжают оставаться закрытыми с точки зрения международной миграции рабочей силы. По-прежнему перспективы широкой трудовой миграции, которая в случае Дальнего Востока и Забайкалья может основываться лишь на китайской иммиграции, воспринимается и на обывательском уровне, и административными кругами как угроза суверенитету и территориальной целостности страны. К 2000 г. оформилась новая геополитическая стратегия России, в которой существенную роль стали играть интересы страны СВА. Реализация этой стратегии предусматривает создание на восточных рубежах России открытой экономики, эффективно взаимодействующей с экономиками стран АТР и СВА. Для этого необходимо обеспечить возможности продвижения по ряду направлений собственно экономиче-

ского и институционального развития на Дальнем Востоке и в Забайкалье.

<...> К ключевым сферам хозяйства, развитие и модернизации которых позволит существенно усилить экспортную направленность региона, относятся:

**(1) топливно-энергетический комплекс**, в котором проектируемые в рамках Программы мероприятия направлены на то, чтобы с 2007-2008 гг. основные потребности в котельно-печном топливе региона покрывались местными ресурсами. С этого же периода регион должен превратиться в крупного экспортера нефти, природного газа, угля и электроэнергии. Это должно быть достигнуто за счёт увеличения производства основных видов продукции ТЭК в результате ввода основополагающих объектов, в том числе Бурейской ГЭС, Мутновской ГеоТЭС, Усть-Среднеканской ГЭС, ряда новых и реконструируемых ГРЭС и ТЭЦ в Читинской области, Хабаровске, Улан-Удэ, Корякском АО, ряда угольных разрезов и шахт в Приморском и Хабаровском краях, Республике Саха-Якутия, Читинской, Амурской, Сахалинской областях, а также объектов нефтегазовой промышленности.

**(2) рыбная промышленность**, в которой комплексное использование сырьевых ресурсов и внедрение современных технологий переработки сырья, а также социально-экономическое обустройство побережья дальневосточных морей должны позволить повысить эффективность функционирования отрасли и увеличить вылов рыбы и морепродуктов. Для этого предполагается осуществить строительство новых рыбоперерабатывающих заводов, в том числе по разведению молоди осётра и калуги, создать предприятия марикультуры и развить береговые рыбообрабатывающие производства.

**(3) лесная промышленность**, результатом реализации Программы в которой станет увеличение доли переработки древесины. Производство деловой древесины возрастет с 10,4 млн. м<sup>3</sup> в 2000 г. до 22 млн. м<sup>3</sup> в 2010 г. А выпуск пиломатериалов вырастет с 0,9 до 3,0 млн. м<sup>3</sup>, производство целлюлозы – с 92 до 650 тыс. т. Т.е., объёмы переработки сырья будут расти в 1,6-3,3 раза быстрее объёмов его заготовки.

**(4) формирование инфраструктуры международного энергетического сотрудничества**, основанное на перспективах и мероприятиях по разработке углеводородных ресурсов Дальнего Востока и Восточной Сибири. Наибольшую системную эффективность и наибольшие геополитические выгоды обеспечат при этом проекты транспортировки природного газа и электроэнергии. В области транспортировки природного газа рассматриваются нефтегазовые проекты на шельфе Сахалина и в «треугольнике» Сибирской платформы. Суммарный экспорт природного газа может составить до 60-65 млрд. м<sup>3</sup> в год. Ещё одним направле-



нием развития международного энергетического сотрудничества являются электроэнергетические мосты («Восточная Сибирь-Китай», «Южная Якутия-Сахалин-Япония», «Приморский край-КНДР-Республика Корея»).

Решение проблем, назревших в последние годы в экспортоориентированных отраслях региона и в его внешней торговле в целом, во многом зависит от проведения целенаправленной политики в этой области – создание благоприятных условий для активного включения Дальнего Востока и Забайкалья в торгово-экономическое сотрудничество с зарубежными странами, прежде всего со странами АТР и СВА. Расширение торговых связей с данными странами способствовало бы укреплению сравнительных преимуществ Дальнего Востока в рыбной, лесной, горнодобывающей промышленности и в ТЭК, а также привлечению необходимых региону финансовых ресурсов и передовых технологий, что будет иметь огромное значение, как для экономики региона, так и для России в целом. В этой связи целью развития внешней торговли Дальнего Востока является содействие развитию региональной экономики, интеграции России через её дальневосточные регионы в АТР и СВА.

Ориентация первоначально на формирование сырьевой структуры экспорта Дальнего Востока является вполне оправданной, поскольку наращивание экспорта сырьевых ресурсов в обозримой перспективе фактически является единственной возможностью для получения необходимых финансовых ресурсов не только для решения задач структурной модернизации региональной экономики, но и для выживания самого региона. Поэтому содействие наращиванию экспортного потенциала в *экспортоориентированных отраслях* (рыбной, лесной, топливной, горнодобывающей) должно быть возведено в ранг приоритетных направлений региональной политики. В этой связи целесообразным является создание в субъектах Федерации Дальнего Востока и Забайкалья целевых фондов для поддержки экспорта, в качестве финансовой основы которых предполагается использовать как средства региональных бюджетов, так и часть сумм (в размере 15-20%) фискальных доходов, получаемых от внешней торговли на их территориях. Средства целевых фондов для поддержки экспорта должны направляться на следующие нужды: финансирование наиболее перспективных проектов, с точки зрения сроков их окупаемости и возможных объёмов экспорта; освобождение предприятий от уплаты налога на прибыль в региональные бюджеты на величину соответствующих сумм, в случае реинвестирования ими прибыли на создание высокотехнологичных экспортоориентированных производств; предоставление льготных кредитов на развитие экспортных производств; косвенное субсидирование производителей

экспортной продукции путём частичного возврата импортных пошлин на приобретаемую ими продукцию.

***Основные мероприятия Программы:***

(1) *Разработка и реализация проектов области ТЭК:* реализация проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» в Сахалинской области; освоение Эльгинского месторождения каменного угля в Республике Саха (Якутия); развитие разреза ЗАО «Солнцевское», ООО «Шахта островная» и ООО «Шахтоуправление шахтерское», ЗАО «Бошняковский угольный разрез» в Сахалинской области; развитие угольных разрезов «Нерюнгринского», «Денисовского», «Чульмаканского» в Республике Саха (Якутия); развитие угольного разреза «Тугнуйский» в Республике Бурятия; обеспечение поставки электроэнергии в Китай из Амурской области; обеспечение поставки электроэнергии в Монголию из Республики Бурятия; освоение Чаяндинского месторождения в Республике Саха (Якутия); реконструкция Хабаровского НПЗ.

(2) *Разработка и реализация проектов в лесной промышленности:* создание технологической линии для сортировки круглого леса, мощностей по переработке низкосортной древесины и производству технологической щепы и выпуску пиломатериалов в Хабаровском крае; строительство двух лесопильных заводов, в т.ч. по производству MDF, сульфатного целлюлозного завода в Сахалинской области; развитие производства по заготовке и глубокой переработке древесины в Амурской области; техническое перевооружение деревообрабатывающего завода ОАО «Дульдургинский леспромхоз» в Агинско-Бурятском автономном округе.

(3) *Разработка и реализация проектов в горнорудной промышленности:* освоение золоторудных месторождений (Журанахского рудного поля, «Неждановского», «Ключус») в Республике Саха (Якутия) и «Тасеевского» в Читинской области; доразведка и освоение свинцово-серебрянного месторождения «Прогноз» в Республике Саха (Якутия); разработка месторождения редкоземельных металлов «Томтор» в Республике Саха (Якутия); организация металлургического производства сурьмы на базе Сарылахской обогатительной фабрики в Республике Саха (Якутия); освоение Правоурмийского месторождения оловянных руд в Хабаровском крае; освоение Гаринского железорудного месторождения (Амурская область); ввод в эксплуатацию Ново-Широкинского рудника в Читинской области; строительство горно-обогатительных комбинатов в Читинской области (на базе Чинейского титано-магнетитового месторождения, Катугинского редко-металльного месторождения, Удоканского месторождения меди, Бугдаинского месторождения) в Читинской области; реконструкция рудника «Дарасунский» в Читинской области.

(4) *Разработка и реализация проектов в рыбной промышленности:* увеличение производства консервированной и свежемороженой рыбной продукции, выпуска икры сельди в Хабаровском крае; поддержка обновления рыбодобывающего флота (10 судов класса МСДм, судов маломерного флота) в Сахалинской области.

(5) *Реализация проектов в машиностроении:* организация производства деревообрабатывающих станков, установок и инструментов на базе ОАО «Амурлитмаш», ОАО «Технология», ОАО «Хабаровский станко-строительный завод»; постановка на производство нового среднего вертолѐта фирмы «Камов» в Бурятии.

(6) *Реализация проектов в области транспорта:* модернизация системы управления воздушным движением Дальневосточного региона, Хабаровский край.

Наряду с наращиванием экспортного потенциала сырьевых отраслей, важнейшей задачей является создание экспортных производств по переработке сырья, т.к. сохранение в дальнейшем монокультурной или монотоварной специализации приведѐт к негативным последствиям. Решение этой задачи позволит, наряду с увеличением масштабов экспорта, создать предпосылки для постепенного расширения номенклатуры экспорта. Реализация программных мероприятий позволит увеличить к 2010 г. объѐмы экспорта продукции деревообработки и рыбопереработки соответственно на 138 и 22,7 млн. долл., машинотехнической продукции на 62,9 млн. долл., и тем самым внести позитивные изменения в структуру экспорта региона.

Целесообразное использование доходов от экспорта сырьевых ресурсов региона и продукции его переработки, позволит решить существующие проблемы как в самой внешней торговле региона, так и проблемы конкурентоспособности дальневосточной продукции. В этой связи по мере наращивания объѐмов экспорта региона (2005-2010 гг.) формирование фондов поддержки экспорта должно осуществляться также за сѐт экспортеров путѐм отчисления ими определённой доли доходов (5-10%), получаемых от экспорта. Выбор наиболее приоритетных объектов, требующих финансовую поддержку фонда должен осуществляться на конкурсной основе (на основании бизнес-планов) под эгидой **Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья**, на которую возлагались бы контрольные функции по реализации принятых к осуществлению проектов, использованию на эти цели финансовых средств.

Осуществление региональной импортной политики должно быть тесно увязано со стратегическими задачами развития экономики региона. В этой связи основной задачей импортной политики является *рационализация структуры импорта* за сѐт увеличения в ней доли инвести-

ционных товаров, а также новых для региона технологий, необходимых для модернизации существующих и создания новых экспортных производств. Для решения данной задачи необходимо предоставление налоговых и иных преференций импортёрам инвестиционных товаров и технологий, которые имеют важное значение для региональной экономики в целом. Такие льготы следует установить для машин, оборудования и технологий, ввозимых в целях увеличения экспортных поставок. Подобные преференции должны распространяться как на национальные предприятия, так и на предприятия с иностранным капиталом.

Т.о., реализация программных мероприятий позволит увеличить объёмы экспорта Дальнего Востока и Забайкалья к 2010 г. – до 11,5 млрд. долл. При этом не учитывается возможность существенной динамики экспорта вооружения, не зависящей от действия и решений, принимаемых на уровне региона. При этом экспорт традиционных для региона товаров будет оптимизирован в сторону увеличения доли продукции с более высокой добавленной стоимостью. Развитие экспорта позволит увеличить доходную часть бюджетов субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья, создать дополнительные рабочие места и, в конечном итоге, повысить уровень жизни населения. Расширение торгового сотрудничества Дальнего Востока и Забайкалья с зарубежными странами будет способствовать укреплению как геополитических, так и экономических позиций России в АТР.

Возможности привлечения в регион иностранного капитала определяются перспективами формирования в регионе инвестиционного климата, который был бы не менее привлекателен, чем в сопредельных странах США. Для улучшения климата для иностранных инвестиций в период до 2005-2010 гг. необходимо реализовать **следующие мероприятия**: (1) восстановление части льгот для предприятий с участием иностранного капитала, существовавших на территории Дальнего Востока в конце 1980-х – начале 90-х гг. В первую очередь, такие льготы должны быть установлены для иностранных инвестиций, действующих в приоритетных для всего региона областях (топливно-энергетический комплекс, транспортная инфраструктура, экспортные производства); (2) создание Агентства по управлению иностранными инвестициями на российском Дальнем Востоке с филиалами в субъектах Федерации Дальнего Востока; (3) предусмотреть создание Дальневосточного банка международного сотрудничества, основной капитал которого следует сформировать за счёт средств федерального бюджета, средств зарубежных правительств и международных финансовых организаций, средств, выделенных территориальными администрациями, средств из частных источников (российский и зарубежный бизнес). Это позволит: аккумулировать средства, необходимые для кредитования крупномасштабных

проектов международного сотрудничества в регионе; осуществлять страхование и гарантии иностранных капиталовложений в регионе; (4) создание сети зон экономического и технологического развития. Однако такие зоны не должны охватывать собой территорию целых краёв и областей, как свидетельствует многообразный отечественный и международный опыт. Основной упор следует сделать на создание локальных свободных экономических зон (размерами от нескольких км<sup>2</sup> до нескольких десятков км<sup>2</sup>), прежде всего в приграничных районах, способных выполнять преимущественно функции содействия внешнеэкономической деятельности соответствующих районов, развитию их экспортного потенциала, в частности на основе привлечения иностранного капитала, а также, при необходимости, иностранной рабочей силы; (5) для предприятий, расположенных на территории локальных экономических зон и занятых в производственной сфере, следует ввести льготный режим налогообложения на срок от 5 до 10 лет после получения первой прибыли, в частности в том, что касается налога на прибыль, перечисляемого в федеральный бюджет. Дополнительные льготы следует установить для иностранных инвестиций, привлекаемых в сферу инфраструктуры; (6) одним из наиболее эффективных способов привлечения иностранных инвестиций в экономику региона является реализация международных проектов экономического сотрудничества.

Проекты общенационального значения, оказывающие существенное влияние на геостратегические позиции России в АТР и в СВА: *освоение месторождений углеводородного сырья на шельфе о-ва Сахалин с экспортом сырой нефти, сжиженного и природного газа, развитием нефтепереработки, газификацией южных районов Дальнего Востока; создание прямого железнодорожного сообщения между материком и о-вом Сахалин (проект строительства мостового перехода через Татарский пролив), что приведёт к созданию нового трансконтинентального транспортного хода, увеличит масштабы использования БАМа; строительство международных газопроводов с месторождений Иркутской, Сахалинской областей и Республики Саха (Якутия) в страны СВА (Китай, Монголия, Республика Корея, Япония) с последующим экспортом природного газа; создание инфраструктуры для экспорта электроэнергии с территории Дальнего Востока и Забайкалья в страны СВА на основе высоковольтных линий электропередач и строительства высокоэффективных генерирующих мощностей в электроэнергетике; развитие Международного Транссибирского контейнерного моста по основному ходу Транссибирской магистрали с соединением её с транскорейской железной дорогой для создания ещё одного транспортного звена между Азией и Европой; Туманганский проект, который направлен на создание международной зоны экономического развития на юге Приморско-*

го края; проект предполагает повышение конкурентоспособности существующего маршрута международных грузоперевозок из провинции Цзилинь (КНР) через порт Зарубино Хасанского района Приморского края по сравнению с альтернативным маршрутом через порт Раджин (КНДР). <...>

**Проекты федерального и межрегионального значения**, реализация которых окажет существенное влияние на развитие экономических связей субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья и целых экономических зон в пределах программного региона: *создание зоны приграничной торговли* «Благовещенск-Хэйхэ» и строительство автодорожного перехода между городами Благовещенск и Хэйхэ; к настоящему времени выполнен полный комплекс инженерно-строительных исследований, разработаны комплексные проекты мостового перехода и автостреды, по которым проведён первый этап технической и экологической экспертиз, создана энергетическая инфраструктура; реализация проекта даст возможность соединить транспортные системы России и Китая, что позволит транспортировать через Благовещенск из стран АТР в любые пункты России и обратно до 3 млн. тонн грузов ежегодно; создаваемый путь, намного более эффективен по сравнению с прохождением грузов через Монголию и Казахстан; создание перехода позволит получить дополнительный доход в размере 20 млн. долл. в год, создать дополнительные рабочие места и возможность размещения до 20 тыс. переселенцев; *строительство российско-корейского технопарка* на территории СЭЗ «Находка»; на территории парка будут размещаться предприятия. Основное место в общем объёме производства продукции на территории комплекса могут занять текстильная промышленность, бытовая электроника, производство изделий машиностроительной, химической и пищевой промышленности. Ориентировочный объём экспорта для всех перечисленных производств – на уровне 70%; *создание торгово-промышленной зоны «Забайкальск»* в Читинской области, ориентированной на развитие транспортного и промышленного сотрудничества между Россией и СВА, в первую очередь с Монголией и Китаем; *создание и развитие свободной торгово-экономической зоны «Приграничная»* на Юге Приморского края в районе существующего перехода через российско-китайскую границу в п. Пограничный; создание зоны и развитие её инфраструктуры будет способствовать росту эффективности использования транспортного потенциала перехода, укреплению торгово-экономических связей с северо-восточными провинциями КНР.

Проекты регионального уровня, реализация которых окажет стимулирующее воздействие на развитие отдельных субъектов Федерации: *создание специальной экономической зоны* в Бикинском районе Хаба-

ровского края; инфраструктурной основой зоны является действующий российско-китайский пункт пропуска «Покровка-Жаохэ», который способен увеличить пропускную способность автомобильного потока до 200-300 машин в сутки; предполагаемый набор объектов для функционирования в зоне – склады временного хранения, помещения для организации выставок, гостиницы, объекты транспортной инфраструктуры; *освоение территории островов* Большой Уссурийский и Тарабаровский в районе г. Хабаровск, что укрепит позиции России в окончательном решении проблемы принадлежности данных территорий; *создание и развитие торгово-экономической зоны* на основе транспортной инфраструктуры и пропускного пункта на российско-китайской границе в с. Нижнеленинское ЕАО; *обустройство и изменение статуса автомобильного перехода* «Покровка-Логухэ» в Могочинском районе Читинской области с сезонного на круглогодичный, что позволит увеличить пропускную способность на 40%.

Мероприятия Программы в области развития международных проектов и создания благоприятного инвестиционного климата в регионе обеспечат приток на Дальний Восток и в Забайкалье прямых иностранных инвестиций, которые будут направлены на создание производственных мощностей, прирост оборотного капитала, финансирование капиталовложений в форме кредитов. <...>

*Печатается по:* Минакир П.А., Деваева Е.И. Российский Дальний Восток и Забайкалье: программа международного экономического сотрудничества // Проблемы Дальнего Востока. – 2002. – № 1. – С. 79-91. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=4090945>

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Перечислите основные статьи экспорта и импорта российского Дальнего Востока.
2. Какие страны выступают в качестве основных партнёров внешнеэкономической деятельности Дальневосточного региона?
3. Перечислите ведущие хозяйственные комплексы Дальневосточного региона, имеющие экспортную направленность.
4. Приведите примеры проектов развития Дальнего Востока и Забайкалья, имеющих региональный уровень.

### **Кимельман С., Андриюшин С.**

*Кимельман С.* – д-р эконом. наук, академик Академии горных наук, зав. отделом Московского филиала ВСЕГЕИ им. А. П. Карпинского (г. Санкт-Петербург).

*Андрюшин С* – д-р эконом. наук, профессор МГУ имени М.В. Ломоносова, зав. сектором ИЭ РАН (г. Москва).

## **Сырьевая составляющая региональной экономики России** (с сокращениями)

### **Некоторые перспективы развития социально-экономического потенциала Дальневосточного федерального округа**

Отдалённость от основных финансовых и кредитных центров страны, недостаток энергетических, добывающих и перерабатывающих мощностей, неразвитость транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры привели к тому, что регионы Дальневосточного федерального округа (ДФО) по уровню развития своего социально-экономического потенциала стали самыми неблагоприятными в России. По прогнозам Росстата, численность населения в регионах ДВФО к 2050 г. сократится почти в два раза по сравнению с уровнем 2005 г. до 3923 тыс. чел., обусловленное низким уровнем жизни, а также активное освоение края иностранными государствами посредством нелегальной миграции, прежде всего из Китая.

<...> ДВФО занимает лидирующие позиции по запасам и добыче ряда рудных полезных ископаемых и алмазов. Здесь сосредоточено около 81% общероссийских запасов и почти 100% добычи алмазов, почти 92% запасов и 100% добычи олова, около 40% запасов и более 55% добычи золота, около 23% запасов и 64% добычи вольфрама, а также 63% добычи свинца при запасах 20% и 17% добычи угля при запасах 14%. Весьма значительна в масштабах России также доля запасов урана, сурьмы и гелия.

Добыча нефти в промышленных масштабах (около 1% общероссийской) осуществляется пока на о-ве Сахалин и прилегающем шельфе, добыча газа для местных нужд в небольших объемах производится на о-ве Сахалин и в Республике Саха. Большие надежды связывают с шельфом, который по площади в несколько раз превышает суммарную шельфовую зону других округов, имеющих выходы к морям. Для шельфа Охотского моря приводятся очень высокие прогнозные оценки ресурсов углеводородов. По некоторым из них углеводородный потенциал этой акватории достигает 1/3 всех суммарных разведанных запасов углеводородов России.

Исходя из размера извлекаемой в течение 25-летнего периода горнорудной ценности от эксплуатации востребованного национального богатства недр десяти субъектов Федерации, в ДВФО следует вкладыв-



вать средства в те из них связанные с разработкой и добычей полезных ископаемых. По запасам алмазов, природного газа, нефти и газового конденсата это Республика Саха и Сахалинская область; по запасам каменного и бурого угля – Республика Саха, Сахалинская область, Приморский и Хабаровский края и Амурская область. <...>

Сырьевая ориентация российской экономики обуславливает необходимость развития регионов с высокой долей востребованного национального богатства недр или со значительным минерально-сырьевым потенциалом недр. Приоритеты в системе бюджетно-налоговой политики федерального центра и региональных органов власти следует изменить в части как разграничения полномочий и предметов ведения, так и формирования государственно-частного партнерства по наращиванию в регионах экономического и налогового потенциала. <...>

*Печатается по:* Кимельман С., Андриюшин С. Сырьевая составляющая региональной экономики России // Вопросы экономики. – 2007. – № 6. – С. 116-132.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=12138811>.

### **Богатуров А.Д.**

*Богатуров Алексей Демосфенович* – д-р полит. наук, профессор, проректор Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО, г. Москва), ст. научный сотрудник Института Дальнего Востока АН СССР (г. Москва), зав. кафедрой мировой политики и международных отношений факультета мировой политики на базе Института США и Канады РАН (г. Москва). Возглавляет редакцию журнала «Международные процессы».

### **Российский Дальний Восток в новых геопропространственных измерениях Восточной Евразии (с сокращениями)**

На фоне отношений России с Европой или странами Центральной Азии дальневосточно-тихоокеанское направление российской политики в последние пять – восемь лет в идейном и концептуальном отношении может показаться желанным островком «добротного старого» консерватизма. Революционных предложений не выдвигается, а если они случайно и «проскакивают», то вскоре, по счастью, теряются, размалываемые об отрезвляющую рутину местных реалий и прагматику двусторонних и многосторонних отношений между странами региона. <...>

Вместе с тем объяснять осторожность российской дипломатии на дальневосточном направлении ссылкой на здоровые политико-психологические реакции недостаточно. Прагматичный консерватизм «дипло-

матии Путина» отражает специфику реальных приоритетов российской политики на Дальнем Востоке – острейшее, но полускрываемое противоречие между соблазном ускоренной индустриализации и «маркетизации» российского Дальнего Востока и потребностями сохранения не формально территориальной целостности РФ, а фактической эффективности власти федерального правительства над дальневосточными регионами. Предлагаемое рассуждение строится на нескольких ключевых тезисах.

Первый состоит в том, что **районы к востоку от Урала – Сибирь и Дальний Восток – стратегический резерв выживаемости России в XXI в.** В безусловном сохранении этого ресурса и обеспечении всех необходимых условий для использования его в национальных интересах РФ – объективно состоит главный смысл российской политики, независимо от того, какие политические силы будут её формировать. Это положение может и должно являться основой общенационального консенсуса в вопросе развития не только российского Дальнего Востока, но и всей России. В то же время, приятно это или тревожно, анализ приходится строить с учётом второго тезиса: Россия развивается в окружении других стран и народов, она глубоко вовлечена в мировые хозяйственные, политические и военные процессы, является частью международного сообщества. За минувшее десятилетие вне России сформировался устойчивый **взгляд на её сибирскую и дальневосточную часть с позиций концепции «общего достояния человечества».** Смысл этой точки зрения в том, что ресурсы Сибири и Дальнего Востока – достояние не только России, но и всего мира. Чем наглядней неспособность российского правительства умно и эффективно управлять своим стратегическим резервом, тем пристальней внимание зарубежных стран – ближних и дальних – к сибирско-дальневосточным ресурсам и тем объективно сильнее соблазн «помочь» ей ими распорядиться «рационально» – вопрос в том, что каждый из пишущих вкладывает в это понятие.

Третий постулат по критериям либерализма звучит крамолой: **принцип «чистого рыночного саморегулирования» отношений между европейскими и дальневосточными регионами Федерации** противоречит интересам сохранения России как единого государства и по ряду параметров может наносить ущерб её национальной безопасности. Сохранение Сибири и Дальнего Востока в составе РФ было, и всегда будет выглядеть «экономически нерентабельным» с точки зрения логики примитивной политической экономии «безгранично рыночного регулирования», которое задавало тон российской политике в 1990-х гг. Ни при каких вариантах экономической политики торгово-экономические связи между европейской и дальневосточной Россией (из-за чудовищных транспортных расходов) не будут дешевле, и в этом смысле

«выгоднее», чем трансграничная торговля Приморья с рядом лежащими Китаем, Кореей и, со временем, Японией. <...>

Понятно, что любой из трёх тезисов, если его абсолютизировать, может завести в аналитический тупик. Нельзя игнорировать ни национальные интересы России, ни объективные тенденции международного развития, которым нет ресурсов (а часто и смысла) противостоять. Но стоит признать, что российские национальные интересы, в том, что касается Дальнего Востока и Сибири, *совпадают* с интересами международного сообщества *лишь отчасти и вторые во многом противоречат первым*. При этом отстаивать свои интересы Россия может главным образом с позиций «изнутри», т.е. при помощи её собственной внешней политики, т.к. её голос внутри действующих международных управляющих институтов слаб сообразно ослабшему её совокупному потенциалу. Это создает **необходимость проявлять осмотрительность и избирательность во взаимодействии с внешним миром – более энергичными и лучше обеспеченными ресурсами политического влияния зарубежными партнёрами**. Данный тезис является четвёртым.

Партнёры эти внимательно следят за ситуацией на российском Дальнем Востоке и вокруг него, делают свои теоретические и практические выводы. Подозревать их во враждебности к России, оснований нет, собственно, как и в желании помогать ей, укрепляться. Во-первых, не забыты времена «советской угрозы» во-вторых, расслабленность России позволяет зарубежным партнёрам добиваться от неё более выгодных экономических условий в торгово-хозяйственных связях. Это в равной степени относится к Китаю, Японии и наблюдающим за ними Соединённым Штатам. За минувшие полтора десятилетия иностранцы поняли важную тонкость: с местными властями дело иметь легче, чем с московскими бюрократами. А потому укрепление власти Москвы в восточных регионах – для зарубежных партнёров – знак тревоги. <...>

**Программа политики Москвы на дальневосточном направлении**, порождённая т.н. «новым мышлением» складывалась в конце 1980-х – начале 90-х гг. на базе четырёх основных постулатов: (1) регулирование региональных конфликтов и улучшение двусторонних отношений со всеми странами региона; (2) радикальное улучшение экономической ситуации на российском Дальнем Востоке и повышение уровня жизни дальневосточников; (3) свёртывание военного присутствия в АТР и пропорциональное наращивание экономического участия в хозяйственной жизни региона; (4) вхождение в процессы региональной интеграции.

Осуществление этих целей было сорвано распадом СССР и сокрушительным эффектом «одичало-рыночных» реформ начала 1990-х гг. Из перечисленных задач удалось успешно осуществить только одну:

большая часть региональных конфликтов была урегулирована, улучшились отношения Москвы с КНР и Сеулом, стали успешно развиваться связи с государствами АСЕАН и Тайванем. Хотя желанного сближения с Японией не произошло, однако ситуация здесь оставалась стабильной. Полной «катастрофой», с дипломатической точки зрения, оказались лишь отношения России с КНДР, которые к концу 1990-х гг. дошли до «точки замерзания». С 2000 г., в результате отказа Москвы от «примитивного антикоммунизма» они стали выправляться.

Оздоровление хозяйственной жизни оказалось сложнее. С приходом В. Путина федеральное правительство стало более последовательно, чем прежде, но не намного более успешно нащупывать пути к проведению на Дальнем Востоке курса, который одновременно учитывал объективные экономические процессы в регионе и позволял их использовать в интересах Российского государства. 1990-е гг. прошли под знаком самоустранения федеральной власти от ответственности за положение дел на Дальнем Востоке. Главным разрушительным последствием этого курса был отказ Москвы от субсидирования социально-экономической сферы региональной жизни, а затем – во многом и военно-оборонной инфраструктуры. Не входя в детальное обсуждение удручающих результатов такой политики, стоит сосредоточить внимание на **диагнозе современной ситуации в регионе**. Главными для её характеристики представляются три черты. *Во-первых*, за годы расцвета местничества эпохи «самоустранения» федеральной власти в регионе стихийно, но бурно и успешно развивались микроинтеграционные тенденции. Их результатом стало фактически формирование мощных «теневых» трансрегиональных отраслевых экономических комплексов, объединяющих компании главных, наиболее прибыльных отраслей регионального хозяйства с корпорациями соответствующих отраслей Японии, Китая и Кореи. Такие комплексы сложились в сферах добычи морепродуктов, золотодобычи, производства леса, торговли подержанными автомобилями, а также газа на о-ве Сахалин. *Во-вторых*, формирование этих трансрегиональных комплексов происходило вне контроля со стороны федеральной власти, но в ряде случаев при неформальном участии региональной власти. Оно приняло форму создания полукриминальных транснациональных структур, состоящих из системы звеньев, связанных непосредственно с производством или добычей ресурсов, отделении от них значительной доли продукции, не подлежащей официальной регистрации, её нелегальной доставке за рубеж и сбыте её там, через легальные каналы торгово-посреднической сети иностранных партнёров. <...> *В-третьих*, с уходом Б. Ельцина новое российское руководство стало тяготеть к восстановлению рычагов управления дальневосточными регионами, хотя бы в ключевых вопросах развития. Оно предполагало

добиться этого политическими методами, избежав финансовых затрат из федерального бюджета. Однако выяснилось, что такая формула реформы политики в отношении Дальнего Востока не работает. Либо Москва должна была вернуться к порочной практике тотального субсидирования дальневосточных регионов, либо ей предлагалось оставаться в роли бессильного наблюдателя за губернаторской вольницей, например в Приморье, и довольствоваться символической властью на Дальнем Востоке во всем, что выходило за прерогативы командования дислоцированными в регионе федеральными вооруженными силами.

К середине первого десятилетия нового века Москва, похоже, выбрала серединную линию частичного субсидирования дальневосточных регионов. Она не стремится восстановить полный контроль над ними, как это было в годы советской власти, но и не желает полностью брать на себя их финансирование. Задача в том, чтобы встроить некоторый вариант «**финансирования на паях**», т.е. частично из федерального бюджета, частично из бюджетов регионов. Однако именно эта линия и порождает острейший конфликт между интересами московских политиков и дальневосточных экономических элит. Хотя на российском Дальнем Востоке давно появились свои миллионеры, региональные бюджеты – пусты. Основой реальной экономики региона были транснациональные комплексы, которые по большей части являлись нелегальными. Сбываемая за рубеж продукция не учитывалась, а значит, не облагалась налогами. Отсюда и нищета краевых бюджетов, непомерно контрастирующая с признаками растущего богатства в частном секторе, разруха городских инфраструктур на фоне миллиардных доходов рыбопромышленной, золото- и лесопромышленных теневых структур. Задача наполнения региональных бюджетов и ослабления потенциального финансового бремени федерального центра оказалась равнозначна задаче «извлечения из тени» реальной экономики региона. <...>

Усиление власти президента В. Путина и его жёсткая линия на вмешательство в дела бизнеса заставляют предполагать обострение противоречия между Москвой и регионами. Федеральная власть заинтересована в ужесточении налогообложения предпринимателей, укреплении за этот счёт региональных бюджетов и перекладывании на них возрастающей части ключевых жизнеобеспечивающих региональных функций. <...> За минувшие полтора десятилетия правительству России не удалось решить главной задачи – добиться коренного улучшения экономического положения в регионе и повышения уровня благосостояния его жителей. **Между тем политику в отношении дальневосточных регионов России необходимо переосмысливать с учётом новых геоэкономических и геополитических обстоятельств, которые всё бо-**

лее существенно влияют на отношения между РФ и сопредельными государствами.

Фактическая бесконтрольность российских границ в сочетании с ослаблением влияния федеральной власти на экономическую и политическую ситуации в дальневосточных краях и областях привели к тому, что, казалось бы, горячо желанная интеграция России в экономическое пространство АТР стала приобретать некоторые пугающие черты – такие, как неконтролируемая миграция и транснациональный криминальный бизнес. Реальность оказалась другой. **Единственной страной, которая проявила неподдельный интерес к экономическому сотрудничеству с Россией, стал Китай.** Но хозяйственное сближение с ним не могло привести к реализации красочных проектов модернизации Приморья и Приамурья по образцу Сингапура и Гонконга. У Китая не было ни нужных России инвестиций, ни интереса к индустриализации российского Дальнего Востока. Руководству КНР было выгоднее обеспечить сбыт в российских областях собственную промышленную продукцию, особенно ту её часть, которая не могла «пробиться» на американский и японский рынки. Не менее важно для китайских партнёров было обрести в лице России поставщика ценных ресурсов – от древесины и экзотических видов сырья растительного и животного происхождения (корень женьшеня и рога маралов) до энергоносителей. Одновременно китайские закупщики интересовались импортом российских вооружений, высоких технологий и отдельных видов высокотехнологичной продукции. Есть ещё и другая, менее заметная часть, но более значимая с точки зрения реальной ситуации на российском Дальнем Востоке в целом. Торговля технологиями и оружием является основным вопросом для нескольких федеральных ведомств – военного, финансового, внешнеполитического. Но ни одно из них не отвечает непосредственно за обеспечение контроля над ситуацией в дальневосточных регионах России. Политический смысл констатации заключается в том, что *за минувшие полтора десятилетия экономически российский Дальний Восток превратился в часть интеграционного поля Китая или, говоря прямо, в часть китайской экономики.* Интеграция России в экономическую жизнь АТР происходит, однако Россия вовлекается в эти процессы в роли пассивного субъекта внешних воздействий, мало влияя на процессы интернационализации хозяйственной жизни на своей территории.

Потребность в осмыслении вектора интеграции восточных регионов России тем острее, чем реальнее разработка газовых и нефтяных проектов Восточной Сибири и начало сооружения масштабных трубопроводных систем транспортировки энергоносителей в направлении восточных соседей России. До недавнего времени существовало два

конкурирующих плана сооружения трубопроводов к Находке (с перспективой экспорта в Японию) или Дацину (в КНР). Принятые зимой 2003 г. решения российской стороны об отказе от строительства ветки на Дацин, похоже, означают выбор Москвы в пользу сотрудничества с Японией, хотя насколько окончательно такое решение, можно усомниться. Как бы то ни было, любой из двух планов должен способствовать ускорению интеграции восточных регионов России в азиатско-тихоокеанское экономическое пространство. В том же направлении будет действовать и реализация проектов экспорта энергоресурсов с шельфа острова Сахалин, потребителями которых стремятся стать японские и американские компании.

Ключевой политической вопрос прогнозного сценария – **может ли и попытается ли Москва превратить экспорт энергоресурсов в государства АТР не просто в инструмент обогащения российских и иностранных корпораций, а ещё и в средство «сильной» государственной политики**, вырабатываемой на основе сотрудничества частного коммерческого сектора и политической власти страны с учётом интересов дальневосточных территорий?

Формировать разумную политику в отношении российского Дальнего Востока сегодня сложно. Геополитическая карта региона за прошедшие полтора десятилетия тоже стала иной, и **российский Дальний Восток перестал быть, как раньше, главным внешнеполитическим и внешнеэкономическим форпостом России в Восточной Евразии.**

*Во-первых*, распад СССР и образование группы независимых стран в Центральной Азии создали в этой части мира новый важный узел многосторонних взаимоотношений России с Китаем и четвёркой центральноазиатских государств (Казахстаном, Киргизией, Узбекистаном и Таджикистаном). Региональная проблематика российско-китайских отношений перестала ассоциироваться только с положением в Приморье и Приамурье. Синьцзян вернул себе роль важной контактной зоны КНР с внешним миром, которую он долгое время не выполнял, и которую в большей степени выполняли в отношениях с Россией северо-восточные провинции Китая (историческая Маньчжурия). Сегодня прямые связи с Китаем стремятся развивать едва ли не все сибирские регионы России – от Томской области и Алтайского края до Иркутской и Читинской областей, а также Бурятия.

*Во-вторых*, в 2001-2002 гг. Соединенные Штаты создали свои опорные базы в Киргизии и Узбекистане. Более заметной стала заявка Узбекистана на положение «стратегического квазипартнёра» США после того, как в Ташкенте в марте 2003 г. побывал с официальным визитом министр обороны США Д. Рамсфелд.

*В-третьих*, сам Китай с возникновением феномена американского военного присутствия в «стратегическом тылу» КНР был вынужден пересмотреть представления о возможных стратегических вызовах для себя с материкового направления. Если прежде основным источником потенциальной опасности в КНР считался конфликт вокруг Тайваня на юге или столкновение с Россией на севере, то после 2001 г. зоной стратегического внимания стала Центральная Азия. Концентрация стратегического внимания Пекина на российских дальневосточных территориях уменьшилась. Безопасность КНР больше не видится через призму соотношений военно-морских сил КНР, США и России, отношений Китая с Японией и малыми средними странами АТР, а также проблемы Тайваня. Вопросы стабильности у западных и северо-западных границ континентального Китая, рядом с которыми стали закрепляться Соединённые Штаты, стали такой же важной частью повестки дня китайской политической стратегии, какой были проблемы защиты морских границ Китая или его границ с Россией и Монголией. Фактически в Восточной Евразии произошёл геополитический сдвиг, который выразился в появлении феномена «Большой Восточной Азии».

В военно-политическом и политическом отношениях этот новый геополитический район включает в себя как зоны прибрежной и островной Тихоокеанской Азии, так и глубинные материковые пространства внутреннего Китая и сибирских регионов России с выходом к восточным степным и горным массивам Казахстана, Киргизии и таджикского Памира. На уровне региональных отношений в Центрально-Восточной Азии (ЦВА) возникает весьма своеобразная комбинация двух группировок. На востоке, в прибрежной зоне – два перекрещивающихся двусторонних союза США с Японией и Южной Кореей. На западе, в материковой зоне – Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), куда входят КНР, Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Рядом с ней – Организация договора коллективной безопасности (ОДКБ) в составе России, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Белоруссии и Армении. Американские эксперты склонны рассматривать интересы США в этой части мира под углом зрения важности потенциальных энергоресурсов центральноазиатских стран для американской экономики в первой половине наступившего века. Ожидание вспышки российско-американских и китайско-американских противоречий из-за контроля над этими потенциальными ресурсами, транспортировку которых западные специалисты считают целесообразной в западном и южном направлениях, т.е. не через восточные регионы России или территорию Китая.

На фоне таких расчётов, трудно ожидать в ближайшие годы возрастания роли российских регионов Дальнего Востока в повестке дня



международных отношений сильных держав. Речь идёт, скорее, о том, что можно будет приостановить падение их значения лишь в том случае, если начнётся осуществление проекта строительства трубопровода Ангарск-Находка. Между тем угадывается негласное взаимопонимание между США и Японией по поводу того, что Вашингтон больше заинтересован в энергоресурсах Центральной Азии, а Япония – Сибири. Япония при этом фактически обрекается на конкуренцию из-за сибирских энергоресурсов с Китаем – вот почему, по всей видимости, американские эксперты склонны ожидать обострения конкуренции США и России из-за центральноазиатских ресурсов. Фактор конкуренции США из-за этих ресурсов с Китаем недооценивается, хотя, если Пекин лишится надежд на доступ к ресурсам Сибири, с его стороны будет логично обратить внимание на энергозапасы западных соседей. Кроме того, неопределённость ситуации заключается в том, что собственно энергетические ресурсы Центральной Азии сосредоточены в её западных зонах, экономически и стратегически «тяготеющих» к Каспийско-Кавказскому ареалу, а вызовы для региональной безопасности (они ассоциируются при этом преимущественно с исламским радикализмом, сепаратизмом и наркотрафиком) возникают скорее в восточных районах прежней Центральной Азии.

*Складывается парадоксальная ситуация: геоэкономические тенденции в регионе индуцируют потенциальные конфликты и противоречия между Россией, США, Китаем по поводу энергоресурсов, а геополитические – подталкивают их к взаимному сотрудничеству, поскольку исламский терроризм и наркотрафик – общие враги для всех заинтересованных в регионе государств, как сильных, так и более слабых. Т.о., едва начав формироваться новый геопространственный регион Центрально-Восточной Азии обнаруживает признаки структурного надлома, который может задевать интересы такого важного конструирующего это пространство звена как Казахстан, безопасность которого в современных условиях, подобно безопасности КНР и России, зависит в равной степени от стабильности как в Восточной, так и в Центральной Азии.*

<...> Внимание Москвы объективно может в обозримой перспективе ещё больше отвлекаться от дальневосточных проблем из-за неопределённости ситуации в Центральной Азии. Обстановка в этой части мира может быстро меняться в зависимости от того, какую линию станет проводить в ней Вашингтон после президентских выборов. Особое беспокойство, предполагаемое падение интереса федеральной власти к региону вызывает потому, что сохранение дальневосточных регионов на роли маргинальных в системе приоритетов российской государственной политики обрекает их на дальнейшее «утопание» в экономических уст-

ремлениях сопредельных, более сильных, государств и развитие по тем траекториям, которые выгодны не самой России, а её внешним партнерам. Нормализация экономического положения и социально-политической ситуации в российских регионах к востоку от Урала представляется задачей более важной. Именно Сибирь с Дальним Востоком представляют собой стратегический тыл и резерв, опираясь на который Россия только и может рассчитывать на процветание в XXI в. <...>

*Печатается по:* Богатуров А. Д. Российский Дальний Восток в новых геопространственных измерениях Восточной Евразии // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2004. – № 10. – С. 90-98. Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=7097155>

### **Вопросы для самоконтроля**

1. В чём заключается суть политики «финансирования на паях»?
2. В чём заключается суть программы политики Москвы на дальневосточном направлении?
3. В чём видится геостратегическая роль российского Дальнего Востока в будущем?

### **Шинковский М.Ю.**

*Шинковский Михаил Юрьевич* – д-р полит. наук, зав. кафедрой международных отношений и зарубежного регионоведения, профессор кафедры международных отношений и зарубежного регионоведения, директор Института международных отношений и социальных технологий Владивостокского государственного университета экономики и сервиса (г. Владивосток).

### **Трансграничное сотрудничество как рычаг развития Российского Дальнего Востока (с сокращениями)**

Вывести отечественный Дальний Восток на орбиту динамичного и гармоничного развития – одна из важнейших общенациональных задач России в первой половине XXI в. Нынешнее отставание этого региона от ближайших зарубежных соседей по темпам экономического роста, особенно с учётом его постепенной депопуляции, способно создать здесь зону нестабильности с самыми серьёзными внутривнутриполитическими и международными последствиями. Непременное условие решения названной задачи – активное участие региона в азиатско-тихоокеанском и мировом трансграничном сотрудничестве. <...>

**Трансграничное сотрудничество** может принимать различные формы, связанные со ступенями эволюционной зрелости политической

организации. *Первая*, простейшая форма такого сотрудничества – локальные приграничные контакты. *Вторая* – это взаимодействие между территориальными политическими образованиями, например нациями-государствами и/или административно-территориальными единицами отдельных государств. Наконец, *третья*, сетевая, форма трансграничного сотрудничества только формируется в условиях глобализации. Она предполагает взаимодействие между акторами различных уровней при опоре на узлы ячеистой сети глобальных взаимодействий, минуя территориальные размежевания.

**Трансграничное региональное сотрудничество является одним из перспективных направлений международной интеграции.** Подключение к нему российских регионов стало возможным благодаря применению принципов федерализма, децентрализации власти и приватизации экономики в постсоветской России. При этом такое подключение имело и имеет свою специфику в разных частях страны. Если на северо-западе накоплен некоторый опыт «дозированных» трансграничных контактов, то на востоке он практически отсутствует, за исключением весьма скромной по объёму прибрежной торговли с Японией и ритуальных по своему характеру, детально контролируемых с обеих сторон «мероприятий» с КНДР.

Нынешнее трансграничное сотрудничество дальневосточных субъектов РФ с регионами-соседями представляет собой эффективный способ преодоления многих политических завалов и тупиков, оставшихся от времён холодной войны, снижения уровня недоверия к нашей стране и недооценки её роли в Азии. Ценность такого сотрудничества велика ещё и потому, что окончание холодной войны и заметное потепление отношений России с её дальневосточными соседями отнюдь не устранили все противоречия в регионе. Среди последних, в частности, стоит упомянуть вопрос о принадлежности южных Курил, а также проблемы объединения Корейского полуострова. Возникают новые потенциально конфликтные ситуации. Так, определённые сложности, очевидно, принесёт процесс реализации проекта, связанного со строительством нефтепровода «Ангарск-Находка». Окончательное решение России в пользу северного маршрута, более выгодного для нашей страны с точки зрения диверсификации её экспорта, может серьёзно отразиться на её отношениях с КНР.

**Трансграничные связи российского Дальнего Востока охватывают все основные сферы его жизнедеятельности.** При этом ключевую роль в региональном сотрудничестве играют торгово-экономические связи, ибо их легче всего наладить между сопредельными и прилегающими к ним внутренними частями различных стран. При всей

позитивности данного процесса у него есть аспекты, тревожные и даже опасные для Дальнего Востока России. Импорт товаров намного превосходит их экспорт. Так, в Приморском крае за первые три месяца 2004 г. импорт вырос (по сравнению с тем же периодом 2003 г.) на 160,8%, а экспорт – лишь на 114,6%. Положение представляется ещё более ненормальным, если взглянуть на структуру товарооборота. **В экспорте региона преобладает сырьё:** древесина, необработанные рыба и морепродукты, топливо, тогда как **в импорте** – продукция машиностроения, бытовая электротехника, продовольствие, товары широкого потребления.

**Общий объём иностранных инвестиций** в дальневосточные субъекты Федерации составляет примерно 5,8% от общероссийского показателя. Стабильный рост этих вложений характерен для Сахалинской области, Якутии, отчасти для Хабаровского края. Устойчивая отрицательная динамика наблюдается в Магаданской области. Удивительно, но факт: после создания здесь особой экономической зоны в 1998 г. объём привлечённых иностранных инвестиций снизился в 15 раз. Общеизвестно, что приток иностранных капиталов на какую-либо территорию напрямую зависит от благоприятности созданного там инвестиционного климата. Статистические показатели и базирующиеся на них разнообразные политические и экономические исследования свидетельствуют о низкой привлекательности Дальневосточного федерального округа (ДФО) для зарубежных вкладчиков. Очевидно, что одним махом сделать привлекательным для инвесторов в равной степени *весь* Дальний Восток явно нереально. **Перспективным представляется создание локальных центров инвестиционной активности.**

**Фундаментом трансграничного сотрудничества,** как отмечает Ю.В. Косов, являются исторические традиции, опыт взаимодействия в прошлом. В Северо-Восточной Азии как части АТР, куда собственно и входит российский Дальний Восток, этот опыт носит своеобразный характер. Как известно, русские появились в рассматриваемом регионе в XVII в. Но политическое и культурное влияние нашей страны оставалось там весьма ограниченным вследствие явной недостаточности ресурсов, направлявшихся на освоение нового края. Северо-Восточная Азия имеет гораздо меньшую культурную и цивилизационную историю, чем АТР в целом. В течение длительного времени, по оценке Д. Н. Замятина, она не выделялась в качестве самостоятельного трансграничного географического образа. Политически данный регион воспринимался (а отчасти воспринимается и сейчас) как дальняя периферия великой полуазиатской державы, как символ большого этнографического и природного разнообразия и богатства. Завершение строительства Трансси-

бирской магистрали в начале XX в. существенно изменило ситуацию. Получив такую «несущую конструкцию», страна перестала распадаться на европейскую и азиатскую половины, и по мере развития российского Дальнего Востока новообретённое единство усиливалось. При этом **в условиях царской империи регион рассматривался как колония, а в советские времена – как резервная промышленная база и одновременно как крепость и плацдарм для продвижения в Азию.** Для достижения поставленных целей центральная власть прибегла к затратной мобилизационной модели развития, основанной на использовании невольного труда многих сотен тысяч людей, требуя полного и слепого подчинения своим директивам. Подобная политика привела к фактической изоляции региона от ближайших соседей.

На огромной территории нынешнего ДВФО в 1990 г. было произведено лишь 0,7% того, что произвели страны Тихоокеанского бассейна, в 30 раз меньше того, что произвела Япония, в 12 раз меньше того, что дала экономика тихоокеанских штатов США. За прошедшие с тех пор полтора десятилетия ситуация ещё более обострилась. В этой связи вряд ли стоит удивляться зарубежным прогнозам, не учитывающим тихоокеанскую составляющую России. Отечественный Дальний Восток часто продолжают высокомерно называть «задворками» России на Тихом океане, где русские, как и в XVII в., представлены промысловыми факториями и рудниками.

Описанное положение вещей в немалой степени **объясняется природными обстоятельствами.** Как известно, геополитическую связь дальневосточных территорий с основными пространствами евразийской России затрудняют бассейновые разграничения. Зонально-климатические особенности региона позволяют выделить достаточно однородный комплекс Манчжурии, Приамурья, Приморья и Кореи. Он отличается как от российских Северо-Восточной Азии и Восточной Сибири, так и от китайской Восточной Азии. Нетрудно заметить, что поселенческая структура этих пространств находится в существенной зависимости от их зонально-климатических особенностей. Всё это создает крайне противоречивую ситуацию «несоответствия» административно-политических границ геополитическим, наложения друг на друга различных геополитических зон. Подобная ситуация, с одной стороны, создает потенциал соперничества между государствами региона, но с другой – при определённых условиях способна стать фактором сотрудничества.

Противоречивость геополитических членений дальневосточной Азии вкупе с установкой российского Дальнего Востока на приоритетную связь с «коренной» Россией затрудняет **процесс самоидентификации его жителей. Социально-экономическое развитие там всегда**

проходило (и проходит) в таких формах, что вело к распаду региона на несколько «территориальных фрагментов». **Структуру политической организации** на российском Дальнем Востоке, как и во всей РФ, обуславливают географические, зональные, климатические дифференциации, однако в наибольшей мере она является производной от демографических и экономических факторов. Структурообразующим же стержнем здесь выступает ось «центр-регионы», для которой в нашей стране характерна явная асимметрия.

Для рассматриваемой темы очень важно **понятие «трансграничный регион»** –это достаточно обширная территория, обладающая определённым культурно-историческим единством (общность культурной и политической истории, сходство культурных ландшафтов, экономическое взаимодействие) и в то же время концентрирующая максимально возможное число переходных зон (культурных, политических, социально-экономических). Следует признать, что российский Дальний Восток ещё не стал частью такого образования (в АТР вообще и в СВА в частности). Трансграничное сотрудничество формирует здесь трансграничный регион, но этот процесс находится ещё в самом своем начале. □...□

**Ключевой целью становления, развития и совершенствования трансграничной региональной деятельности на российском Дальнем Востоке является создание единого пространства с экономиками сопредельных территорий Северо-Восточной Азии.** «Встроенность» в подобное пространство способна обеспечить эффективное распределение имеющихся ресурсов и использование их для структурных преобразований в экономике, выхода на траекторию устойчивого хозяйственного роста и повышения уровня жизни населения, что, безусловно, сделает жизнь в регионе более привлекательной для россиян. Кроме того, данный вектор движения приведёт к усилению политической стабильности в регионе. Есть основания предположить, что развитие трансграничного регионального сотрудничества на Дальнем Востоке в обозримом будущем будет определяться отдельными прорывами России в двусторонних и многосторонних экономических и политических отношениях. При этом в ходе такого развития придётся решать проблемы, далеко выходящие за рамки указанных отношений.

**Абсолютно необходимое условие успешного развития трансграничного регионального сотрудничества – его институционализация.** Речь идёт о создании как региональных организаций, которые ориентировали бы этот процесс, так и системы специализированных международных организаций, дополняющих соответствующие мировые институты. Весьма поучителен в данном смысле опыт Северо-Восточной Европы, где действует, например, Союз балтийских городов. На россий-

ском Дальнем Востоке, сколько-нибудь отчётливых форм подобной институционализации пока нет. Такое положение вещей объясняется объективными причинами. Они заключаются в том, что эта огромная территория представляет собой единое образование только географически. Дальний Восток не имеет единой энергосистемы. Данное утверждение справедливо как применительно к самой этой территории, так и с точки зрения её связи с энергосистемой страны. Единство достигнуто лишь в системе управления в рамках РАО ЕЭС. Между тем, учитывая разницу во времени, за счёт перетоков энергии можно было бы экономить огромные средства, которые ежегодно затрачиваются на приобретение топлива для электростанций. Продавать излишки сибирского электричества в Китай оказывается более «выгодным», чем строить ЛЭП к Тихому океану. Российский Дальний Восток лишён и единой транспортной системы. Железнодорожная сеть проложена только на юге, нет связанной сети автомобильных дорог. Лишь в феврале 2004 г. формально введена в строй магистраль «Владивосток-Москва». Авиационный транспорт переживает тяжёлый и затяжной кризис: в муниципальных и региональных бюджетах не хватает средств для поддержания наземной инфраструктуры авиации, стареет парк самолётов, новые же отечественной промышленностью не выпускаются, а иностранные машины слишком дороги.

Получается, что дальневосточные субъекты РФ очень слабо связаны друг с другом, но при этом каждый из них в отдельности чрезвычайно зависит от центра. Поэтому неудивительно, что ассоциация «Дальний Восток» носит формальный характер. В отношениях, которые складываются между любым дальневосточным образованием и федеральным центром, наличествуют две опасности. С одной стороны, Москве подчас не хватает гибкости, тонкости и чувства контекста при оценке процессов глокализации. С другой – органы власти субъектов Федерации в своей международной деятельности руководствуются скорее геоэкономическими, чем геополитическими соображениями, так как именно с ними связывают решение проблем своего жизнеобеспечения. В подобной ситуации особенно продуктивным может оказаться **сетевое сотрудничество**, отвечающее логике глобализации и глокализации. Сетевое сотрудничество крайне эффективно и экономично. Это весьма перспективное направление трансграничных взаимодействий. Пока же приходится констатировать, что в российской политике в целом, как и в политике российских регионов, продолжает доминировать территориальное мышление, а вместе с ним – и территориальная форма трансграничного сотрудничества. Это проявляется, в частности, в том, что для практик приграничных регионов характерно переплетение геоэкономи-

ческого и геополитического подходов. Приверженность геоэкономической стратегии неизбежно порождает конфликты интересов, но эти объективные конфликты между регионами и федеральным центром в процессе трансграничного регионального сотрудничества не должны мешать их конструктивному взаимодействию. Чтобы такое взаимодействие стало устойчиво доминирующим, в условиях Дальнего Востока России требуются, как минимум, **две политические предпосылки**.

*Во-первых*, нужно изменить административное деление этой огромной территории, тем более что подобное реформирование необходимо и всей стране. 89 субъектов Федерации, конституционно и формально равных, а на деле асимметричных в своих правах и возможностях – это недопустимо много, хотя, конечно, управлять из центра такими относительно небольшими единицами гораздо удобнее, чем крупными и мощными. В ДВФО должно остаться не более трёх субъектов Федерации. Границы их достаточно хорошо просматриваются. Таким регионам будет намного легче идентифицировать свои интересы и на деле включиться в интеграционные процессы в АТР. В свою очередь, федеральному центру окажется проще понять эти интересы. В такой ситуации он может решиться на предоставление дальневосточным регионам РФ определённой экономической автономии – разумеется, при безусловном сохранении политического суверенитета России над данной территорией. Поскольку федеральное правительство не в состоянии оказывать Дальнему Востоку массивную финансовую поддержку, может сложиться впечатление, что единственный шанс региона выжить заключается в наращивании традиционного для него сырьевого экспорта. Дать существенные положительные результаты способен только курс на постепенное формирование единого рыночного пространства через трансграничное сотрудничество с сопредельными странами АТР, прежде всего с Китаем.

*Во-вторых*, должны быть пересмотрены функции полномочного представителя Президента страны, дабы он занимался постоянной трансляцией их интересов в федеральный центр. Если это произойдет, Россия действительно начнёт развиваться через развитие своих регионов. Прежде всего, это удовлетворение потребности в инвестициях, современных технологиях и рабочей силе. Необходимо также избавиться от криминализации Дальнего Востока, вернее – вполне конкретных сфер регионального бизнеса и власти. При любом варианте развития российского Дальнего Востока не обойтись без притока рабочей силы. Получить её из центральных районов страны маловероятно. Надежда на русских и иных переселенцев из стран СНГ, судя по всему, призрачна. Од-



ним из важных направлений трансграничного сотрудничества в этом регионе должно стать *привлечение рабочей силы из азиатских стран*.

Суммируя вышесказанное, следует констатировать, что нам необходима такая политическая стратегия федерального центра и такая система мер на местах, которые обеспечили бы российскому Дальнему Востоку стабильную геополитическую атмосферу. У нашей страны есть 30-40 лет, чтобы превратить этот регион в имманентную российскую составляющую взаимовыгодного сотрудничества в Северо-Восточной Азии и в АТР. Согласно существующим прогнозам, именно такой срок потребуется Китаю для решения проблемы Тайваня и ликвидации иных потенциальных вызовов своему единству (Тибет, Синьцзян-Уйгурский автономный район). Вне всякого сомнения, все это время КНР будет оставаться благожелательно настроенной по отношению к России державой. Названного срока вполне достаточно, чтобы Россия стала необходимой своим соседям и на территории Дальнего Востока сформировался полноценный геополитический и геоэкономический регион. <...>

*Печатается по:* Шинковский М.Ю. Трансграничное сотрудничество как рычаг развития Российского Дальнего Востока // Полис. – 2004. – № 5. – С. 62-70.

Доступно on line: <http://www.ebiblioteka.ru/sources/article.jsp?id=7097886>.

#### **Вопросы для самоконтроля**

1. Дайте определение понятию «трансграничный регион».
2. Какие формы трансграничного сотрудничества выделены автором?
3. Назовите основные направления трансграничного сотрудничества российского Дальнего Востока со странами СВА.
4. Что может выступать в качестве «фундамента» трансграничного сотрудничества?
5. Какова роль природного фактора при развитии трансграничного сотрудничества российского Дальнего Востока?

## **ИТОГОВЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ПО КУРСУ «ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

---

---

**1. Заполните пробел в определении:** «Региональная политика государства подразумевает сферу деятельности по управлению экономическим, социальным, политическим и иным развитием страны в \_\_\_\_\_ аспекте».

**2. Заполните пробелы в определении:** «Система целей и задач, а также деятельность органов \_\_\_\_\_ власти по управлению и реализации политического, социально-экономического развития субъектов Федерации, а также обеспечение их оптимального развития есть \_\_\_\_\_ политика РФ».

**3. Объектом региональной политики Российской Федерации является:**

- 1) государство;
- 2) властные структуры;
- 3) федеральный центр;
- 4) субъект Федерации.

**4. Заполните пробел в определении:** «\_\_\_\_\_ функций региона означает, что каждая функция имеет фундаментальное основание, не сводится к другим функциям и не выводится из них».

**5. Происхождение термина «регионализм» связывают с:**

- 1) течением в изобразительном искусстве в США;
- 2) школой региональной социологии Университета Северная Каролина (США);
- 3) образованием единого Европейского союза;
- 4) ярко проявившимися процессами регионализации в АТР.

**6. К территориально неоднородным (гетерогенным) странам представляется возможным отнести:**

- 1) Италию;
- 2) Украину;
- 3) Новую Зеландию;
- 4) Судан.

**7. От какого латинского слова произошёл термин «регион»:**

- 1) страна;
- 2) республика;
- 3) территория;
- 4) район.

**8. В Российской Федерации регион определён как:**

- 1) часть территории страны, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий;
- 2) определённая территория страны или нескольких соседних стран с достаточно однородными природными условиями и характерной направленностью производительных сил, сложившейся социальной инфраструктурой;
- 3) территория страны с неоднородными природно-климатическими условиями;
- 4) часть территории страны, разделённая на субъекты.

**9. Заполните пробелы в положении:** В соответствии с Указом Президента РФ от 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в РФ» регион может \_\_\_\_\_ с границами территории субъекта Федерации, либо \_\_\_\_\_ территории нескольких субъектов Федерации.

**10. Автором высказывание о том, что «...регионы располагаются там, где диктует политическая целесообразность» является:**

- 1) К. Хаусхофер;
- 2) Ф. Моро-Дефарж;
- 3) З. Бжезинский;
- 4) Дж. Най.

**11. Перечислите основные виды региональной политики.**

**12. Заполните пробелы в определении:** «Определённый по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение региональных приоритетных задач социально-экономического развития – есть \_\_\_\_\_ программа развития \_\_\_\_\_».

**13. Укажите автора следующего высказывания:** «В составе инвестиционного фонда есть региональная составляющая. Мы предоставим каждому субъекту России по 1 млрд. руб. в год, дополнительную финансовую помощь на инвестиционные проекты регионального масштаба. Требования к региональным программам будут такими же, как и к программам федеральным, т.е. эти средства должны выделяться на строительство инфраструктурных объектов на тех территориях, в которых есть заинтересованный в этом бизнес».

**14. Экономический механизм, направленный на сближение регионов страны по экономическим показателям называют:**

- 1) «политикой сдерживания»;
- 2) «политикой выравнивания»;
- 3) «политикой равновесия»;
- 4) «политикой устойчивого развития».

**15. К регионам с «центральным типом открытости» представляется возможным отнести:**

- 1) Нижегородскую и Ленинградскую области;
- 2) Приморский и Хабаровский края;
- 3) Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа;
- 4) республики Башкортостан и Саха (Якутия).

**16. Нуклеарный регион характеризуется небольшим количеством:**

- 1) местных точек роста;
- 2) полюсов развития;
- 3) векторов проникновения;
- 4) коммуникационных сетей.

**17. Установите соответствие:**

- |                       |                                      |
|-----------------------|--------------------------------------|
| 1) автономный подход  | а) развитие конкретной территории    |
| 2) адресный подход    | б) самостоятельное развитие регионов |
| 3) комплексный подход | в) учёт региональных интересов       |

**18. Заполните пробелы в рассуждении:** «Особенностью индо-пакистанской модели управляемого федерализма является, то что модель сочетает на региональном уровне обеспечение интересов \_\_\_\_\_ через назначение \_\_\_\_\_ и обеспечение региональных интересов посредством легистратур».

**19. Выберите не верный вариант ответа. Федеральными округами РФ являются:**

- 1) Центральный, Южный;
- 2) Дальневосточный;
- 3) Московский;
- 4) Приволжский.

**20. Отличительной чертой «второй модели» российского федерализма (2000-е гг.) стала:**

- 1) слабая вертикаль власти;
- 2) сильный федеральный центр;
- 3) сильные региональные элиты;
- 4) ограничение местных властей.

**21. Представителям какой идеологии принадлежит следующая формулировка:** «Власть есть единая корпорация, нижним линейным звеном которой являются региональные и местные органы управления... Государственная политика по отношению к регионам должна носить характер централизованного администрирования, а их автономия, допустима лишь в той мере, в какой она не препятствует реализации данного принципа».

**22. Кому принадлежит следующее высказывание:** «Федерации обычно рассматриваются как образования, занимающие некое промежуточное положение, балансирующие между тиранией и безудержной свободой, абсолютизмом и анархией, между предельной централизацией и полной децентрализацией».

**23. Представителям какой теории принадлежит следующее утверждение:** «...лишь с помощью специализации и эффекта масштаба незначительное преимущество территории со временем может вырасти. Преимущества определённых местностей, т.н. центров роста, ведут к усилению их развития, в то время как отстающий регион может стать более отсталым».

**24. Кому принадлежит следующее высказывание:** «Соперничество между отдельными провинциями и коммерческий дух превратили Нидерланды в маленькое европейское государство. Уже в 1660 г. оно представляло собой плохо связанную конфедерацию, управляемую коммерческой аристократией».

**25. В сфере совместного ведения центра и регионов, согласно Конституции РФ, входит:**

- 1) обеспечение автономии местной власти;
- 2) защита прав национальных меньшинств;
- 3) охрана памятников истории и культуры;
- 4) социальная защита и социальное обеспечение.

**26. Заполните пробелы в определении:** Бикамерализм – это наличие в национальном парламенте специальной «\_\_\_\_\_».

**27. В чём заключается слабая сторона института полномочных представителей президента РФ в федеральных округах:**

- 1) являет собой «чисто» бюрократическую структуру;
- 2) связан с волеизъявлением граждан;
- 3) высокая степень публичности самого полномочного представителя;
- 4) выполняет роль упорядочения связей «центр-регионы».

**28. В чём, по мнению М. Бэрджесса заключается «подлинная суть федерации»?**

**29. Какому из американских профессоров принадлежит мысль о том, что «федерализм в США – это не просто форма правления – это метод решения проблем, образ жизни»:**

- 1) Дж. Кларку;
- 2) В. Острему;
- 3) Дж. Кинкейду;
- 4) Д. Элазару.

**30. Установите соответствие:**

- |   |            |
|---|------------|
| 1) образование федеральных округов      | а) 12215   |
| 2) ликвидация губерний                  | б) 2000 г. |
| 3) количество муниципальных единиц в РФ | в) 1929 г. |

**31. Что выступало в качестве основной административно-территориальной единицы в системе административно-территориального устройства СССР в период с 1923 по 1929 гг.:**

- 1) административный район;
- 2) область;
- 3) город;
- 4) округ.

**32. Советы народного хозяйства (совнархозы) были введены в административно-территориальное деление СССР в:**

- 1) начале 1950-х гг.;
- 2) середине XIX в.;
- 3) конце 1950-х гг.;
- 4) середине 1970-х гг.

**33. Заполните пробелы в рассуждении:** «Российская Федерация состоит из \_\_\_\_\_, краёв, областей, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, автономной области, \_\_\_\_\_ – равноправных субъектов РФ».

**34. Каким, согласно Конституции, является административно-территориальное деление Китая:**

- 1) шестиступенчатым;
- 2) двухступенчатым;
- 3) трёхступенчатым;
- 4) дифференцированным.

**35. Какие административно-территориальные единицы не входят в состав административно-территориальное деление современного Китая:**

- 1) провинции;
- 2) национальные районы;
- 3) автономные районы;
- 4) города центрального подчинения.

**36. Заполните пробелы в рассуждении:** «Внутренняя социально-экономическая структура федеральных округов настолько \_\_\_\_\_, что их нельзя рассматривать в качестве \_\_\_\_\_ образований... Придание федеральным округам статуса \_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_ нецелесообразно».

**37. На сколько федеральных округов разделена территория РФ:**

- 1) 7;
- 2) 10;
- 3) 22;
- 4) 9.

**38. Сетка Лейзеровича отражает деление России на:**

- 1) административные районы и города;
- 2) субъекты Федерации;
- 3) экономические районы;
- 4) губернии и волости.

**39. Формула «22+1» относится к административно-территориальному делению:**

- 1) Австралии;
- 2) Швейцарии;
- 3) КНДР;
- 4) Китая.

**40. Главным элементом административно-территориального деления в России является:**

- 1) федеральный округ;
- 2) административно-территориальная единица;
- 3) муниципалитет;
- 4) области, края и республики.

**41. Кем и когда были заложены основы административно-территориального деления России?**

**42. При каком правителе в России появились волости:**

- 1) Николае I;
- 2) Петре I;
- 3) Александре II;
- 4) Екатерине II.

**43. Сколько этапов выделяют в периодизации эволюции административно-территориального деления в России в XX веке:**

- 1) 7;
- 2) 5;
- 3) 4;
- 4) 6.

**44. Какой принцип лежал в основе губернского деления России при Екатерине II:**

- 1) количество мужского населения на территории;
- 2) историческое своеобразие территории;
- 3) национальный состав населения;
- 4) количество женского населения на территории.

**45. Установите соответствие:**

- |                            |                                   |
|----------------------------|-----------------------------------|
| 1) функция региона         | а) составные части субъекта РФ;   |
| 2) административные районы | б) тип отношений с внешним миром; |
| 3) проэкспортный регион    | в) властно-регулирующая           |

**46. Заполните пробел в рассуждении:** «Количественный состав административно-территориальных единиц в России достиг максимума после \_\_\_\_\_ года».

**47. Установите соответствие:**

- |                                 |                                    |
|---------------------------------|------------------------------------|
| 1) АТД России в начале XX в.    | а) области, республики             |
| 2) АТД СССР (начало 1930-х гг.) | б) административные районы, округа |
| 3) современное АТД РФ           | в) губернии, уезды                 |

**48. Заполните пробелы в определении:** «Политико-правовой основой формирования и функционирования регионов-субъектов РФ является \_\_\_\_\_».

**49. Заполните пробелы в определении:** «Система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности – \_\_\_\_\_».

**50. В чём, по мнению составителей «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (1997 г.) состоят «национальные интересы России во внутривластной сфере?»**

**51. Вопросы национальной безопасности находятся в ведении:**

- 1) местного самоуправления;
- 2) регионального Совета Безопасности;
- 3) федерального центра;
- 4) национального центра.



**52. Какие типы конфликтов на уровне субъектов Федерации Вам известны?**

**53. В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности РФ не принимает участие:**

- 1) Президент;
- 2) Федеральное собрание;
- 3) Конституционный суд;
- 4) Органы исполнительной власти.

**54. Какое из приведённых ниже утверждений является верным:**

- 1) единственным инструментом региональной политики после 1998 г. в России стала налоговая политика;
- 2) региональная безопасность является частью национальной безопасности;
- 3) после 1950 г. количество административно-территориальных единиц в России достигло максимума;
- 4) текущая поддержка регионов в РФ направлена на сокращение различий между ними в уровне социально-экономического развития.

**55. Процесс, связанный с ростом участия субъектов американской федерации (штатов) в осуществлении разнообразных международных контактов называется:**

- 1) глокализацией;
- 2) интеграцией;
- 3) парадипломатией;
- 4) кооперацией.

**56. Какое из приведённых высказываний отстаивал З. Бауман:**

- 1) «Глобализация – часть мирового развития»;
- 2) «Единый мир есть результат глобализации»;
- 3) «Глобализация фрагментирует единый мир»;
- 4) «Мировое развитие есть итог глобализации».

**57. К основным стимулам децентрализации в современном мире относят:**

- 1) исторические традиции;
- 2) развитие этнических периферий;
- 3) физико-географическая раздробленность территории государства;
- 4) полиэтническая региональная структура государства.

**58. Какой из приведённых принципов не относится к федеративному типу государственного устройства:**

- 1) открытости;

- 2) автономии;
- 3) равенства;
- 4) участия.

**59. Для унитарного государства характерно наличие:**

- 1) единой конституции;
- 2) единой системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 3) политической самостоятельности субъектов государства;
- 4) дифференцированной системы экономического районирования.

**60. Асимметричные федерации характерны для стран:**

- 1) Латинской Америки;
- 2) Африки;
- 3) Юго-Восточной Азии;
- 4) Западной Европы.

**61. Система найма управляющих местными советами получила распространение в:**

- 1) США;
- 2) Канаде;
- 3) Бразилии;
- 4) Швеции.

**62. Городское поселение, в составе территории которого имеются один город или посёлок городского типа с прилегающей территорией это:**

- 1) муниципальное образование первого типа;
- 2) муниципальное образование второго типа;
- 3) муниципальное образование третьего типа;
- 4) муниципальный район.

**63. Административная «опека» органов самоуправления и присутствие на «местах» агентов центрального правительства характерно для:**

- 1) англосаксонского типа местного самоуправления;
- 2) американского типа местного самоуправления;
- 3) континентального типа местного самоуправления;
- 4) австралийского типа местного самоуправления.

**64. Как называется принцип, при котором более высокий по статусу и уровню государственный орган может вмешиваться в действия подконтрольного ему органа в случае неспособности или неэффективности управления последнего?**

**65. Синонимом термина «муниципальная власть» выступает:**

- 1) городская власть;
- 2) федеральная власть;
- 3) сельская администрация;
- 4) местная власть.

**66. Основными статьями экспорта российского Дальнего Востока являются:**

- 1) машины и оборудование;
- 2) сырьевые товары;
- 3) продовольственные товары;
- 4) товары народного потребления.

**67. Кому принадлежит следующее высказывание:** «...едва начав формироваться новый геопространственный регион Центрально-Восточной Азии обнаруживает признаки структурного надлома, который может задевать интересы такого важного конструирующего это пространство государственного звена как Казахстан, безопасность которого в современных условиях, подобно безопасности КНР и России, зависит теперь в равной степени от стабильности как в традиционной Восточной, так и в традиционной Центральной Азии».

**68. Кто является автором мысли о том, что «фундаментом трансграничного сотрудничества являются исторические традиции, опыт взаимодействия в прошлом...»:**

- 1) В.А. Колосов;
- 2) Р.Ф. Туровский;
- 3) Ю.В. Косов;
- 4) А.Д. Богатуров.

**69. Что выступает в качестве основного инструмента региональной политики в России на современном этапе:**

- 1) свободные экономические зоны;
- 2) инвестиционные фонды;
- 3) зоны свободной торговли;
- 4) федеральные целевые программы.

**70. Верно ли утверждение о том, что «политический регион есть территория, обладающая системным единством политических особенностей»?**

## **СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ**

---

---

Административно-территориальное устройство России. История и современность. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 320 с.

Андрюшина Е. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. – 2006. – № 1. – С. 19-25.

Бакланов П.Я. Дальневосточный регион России: проблемы и перспективы устойчивого развития: монография. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 144 с.

Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: ДиС, 2000. – 240 с.

Барыгин И.Н. Регионоведение: учебник для студентов. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 399 с.

Бжезинский З. Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство / Пер. с англ. – М.: Медж. отнош., 2007. – 288 с.

Бияков О.А. Экономическое пространство региона: процессный подход: монография. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2004. – 244 с.

Богатуров А.Д. Российский Дальний Восток в новых геостратегических измерениях Восточной Евразии // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 10. – С. 90-98.

Боголюбов С.А. Глобализация и развитие экологического законодательства // Журнал российского права. – 2004. – №5. – С. 88-100.

Бойко Ю. Экологическая безопасность России // Обозреватель. – 2007. – № 3. – С. 39-46.

Буркин А.И. Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов. – М.: Пресс, 2005. – 370 с.

Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: учебное пособие. – М.: РОССПЭН, 2006. – 280 с.

Бусыгина И.М. Российские регионы в международном сотрудничестве // Современные международные отношения и мировая политика. – М.: Просвещение, 2004. – С. 652-667.

Бухвальд Е. Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм. – 2004. – № 4. – С. 43-52.

Буянова М.Э. Региональное устройство российского государства: от Петра I до наших дней // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2006. – № 7. – С. 68-81.

Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. – М.: Серебряные Нити, 2002. – 128 с.

Великая Н., Шишкин В. Российский федерализм // Свободная мысль-XXI. – 2002. – № 10. – С. 12-26.

Волков Ю.Г. Регионоведение. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. – 448 с.

Воронова Т.А., Сулоева С.В. Иностраннные инвестиции и инвестиционная политика России и регионов. – Владивосток: Изд-во ДВГУЭУ, 2002. – 240 с.

Галкин А.А. Эволюция федерализма // Полис. – 2002. – № 3. – С. 96-128.

Гельман В.Я. Возвращение Левиафана? (Политика централизации в современной России) // Полис. – 2006. – № 2. – С. 12-32.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – 659 с.

Гоптарёва И.Б. К вопросу о типах федеральных систем // Политическая наука. – 2003. – № 3. – С. 34-47.

Гоффе Н. Социальная составляющая экономического развития: региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 5. – С. 53-61.

Гранберг А.Г. Государственно-территориальное устройство России. – М.: ДеКа, 2003. – 448 с.

Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.

Гуленков А.В. Эволюция территориального устройства России // Чиновник. – 2001. – № 6. – С. 31-42.

Гутман Г.В., Мироедов А.А., Федин С.В. Управление региональной экономикой. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 173 с.

Дальний Восток и Забайкалье-2010: Программа эконом. и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2010 года / Под ред. П.А. Минакира. – М.: Экономика, 2002. – 434 с.

Дебарделебен Дж. Отношение к власти в регионах России // Социологические исследования. – 2000. – № 6. – С. 88-98.

Деягин М. От глобальных противоречий – к региональным конфликтам // Россия в глобальной политике. – 2004. – №5. – С. 34-46.

Дергачёв В.А., Вардомский Л.Б. Регионоведение. – СПб.: ЮНИТИ, 2004. – 463 с.

Добрынин Н. Российский федерализм: неизбежность системной реконструкции // Свободная мысль-XXI. – 2006. – № 4. – С. 5-19.

Евстигнеева Л., Евстигнеев Р. Глобализация и российские регионы // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 1. – С. 81-88.

Ежевский Д.О. Роль международных организаций в развитии местного самоуправления в Европе // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 104-106.

Ершов А.Н. Качество жизни и местное самоуправление в условиях социальной модернизации // Социологические исследования. – 2004. – № 8. – С. 63-70.

Жуков А. Значение административно-территориальных реформ для реализации задач внутренней политики государства // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – С. 90-101.

Замятин Д.Н. Геополитика образов и структурирование метапространства // Полис. – 2003. – № 1. – С. 82-102.

Замятин Д.Н. Динамика геополитических образов современной России // Человек. – 2002. – № 6. – С. 53-60.

Замятин Д.Н. Политико-географические образы российского пространства // Политическая наука. – 2003. – № 3. – С. 28-39.

Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // Полис. – 2000. – № 5. – С. 98-109.

Замятина Н.Ю. Города, районы и страны в политическом рельефе российских регионов (по материалам официальных сайтов субъектов РФ) // Полис. – 2006. – № 2. – С. 122-138.

Захаров А. Очерки современного федерализма. – М.: МШПИ, 2003. – 192 с.

Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России. – М.: Эдиторал УРСС, 2003. – 264 с.

Зубов А.Б. Унитаризм и федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. – 2000. – № 5. – С. 32-54.

Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. – М.: Европа, 2006. – 234 с.

Иванов В.Н. Федерализм и безопасность государства // Социологические исследования. – 2004. – № 6. – С. 3-15.

Иванов В.Н., Назаров М.М. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социологические исследования. – 2001. – № 7. – С. 23-29.

Иванов П.М. Устойчивое региональное развитие: концепция и модель управления // Экономика и математические методы. – 2006. – № 2. – С. 51-59.

Игнатов В.Г. Безопасность и развитие регионов // Полис. – 2000. – № 4. – С. 182-184.

Игнатов В.Г. Регионоведение (экономика и управление). – М.: ИКЦ «МарТ», 2004. – 528 с.

Ильченко М.С. Институциональные истоки «нового центрлизма» в современной России // Полис. – 2008. – № 5. – С. 125-134.

Исляев Р.А. Административно-территориальное устройство России и СССР. – СПб: Изд-во СПбГИЭУ, 2002. – 320 с.

Ишаев В.И. Стратегическое развитие России до 2010 года и концепция региональных преобразований // Вестник ДВО РАН. – 2002. – № 2. – С. 19-26.

Каганский В.Л. России – СССР сегодня? Сравнительный портрет пространств // Общественные науки и современность. – 2005. – № 4. – С. 100-112.

Кадохов В. Бедный регион не порок, а привилегия? // Парламентская газета. – 2003. – № 139. Дата выхода 29.07.03.

Казakov А. Сильная Россия – это федеративная Россия // Свободная мысль-XXI. – 2004. – № 6. – С. 13-27.

Каламкарян Р.А. Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 126-128.

Караваев В. Стратегия регионального развития и сотрудничества: взгляд с Дальнего Востока // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 2. – С. 116-120.

Каракчиев П. Становление европейской политики регионов Великобритании // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 6. – С. 21-28.

Каримова А.Б. Регионы в современном мире // Социологические исследования. – 2006. – № 5. – С. 32-41.

Килиёнен А. Социально-экологическое развитие регионов ЕС // Социологические исследования. – 2006. – № 8. – С. 48-56.

Кимельман С. Сырьевая составляющая региональной экономики России // Вопросы экономики. – 2007. – № 6. – С. 116-132.

Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. – 2000. – № 5. – С. 12-23.

Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 584 с.

Климанов В.В. Региональные системы и региональное развитие в России. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 296 с.

Климанов В.В. Экономический рост и региональная асимметрия // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 150-155.

Ключевский В.О. О государственности в России. – М.: Мысль, 2003. – 666 с.

Княгинин В. Концепция пространственного развития в РФ [Электронный ресурс], 2005. Режим доступа: [www.arhipelag.ru](http://www.arhipelag.ru). Дата обращения 17 июня 2005 г.

Коданаев С.И. Региональная реформа в Соединённом Королевстве // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 80-87.

Козак Д. Минрегионразвитие обещает дать регионам больше экономической свободы // Регионы России. Национальные приоритеты. – 2008. – № 1-2 (январь-февраль). – С. 5.

Колосов В., Туровский Р. Геополитическое положение России на пороге XXI века: реалии и перспективы // Полис. – 2000. – № 3. – С. 40-60.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 479 с.

Комаров М.П. Инфраструктура регионов мира – СПб.: Михайлов, 2000. – 347 с.

Комаровский В.С. Административная реформа в РФ // Полис. – 2005. – № 4. – С. 43-51.

Конституция Российской Федерации [Текст]: официальный текст (с изм. от 9 января 1996 г. и 9 июня 2001). – М.: Вече, 2006. – 48 с.

Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. Е.И. Степанова. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 343 с.

Концепция национальной безопасности РФ [Электронный ресурс], 2000. Режим доступа: <http://www.iss.niit.ru/doktrins/doktr01.htm>. Дата обращения 21 ноября 2008 г.

Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. – М.: Городец-издат, 2004. – 587 с.

Крылов В.М. Диалектика национального и территориального в понятиях и особенностях правового положения субъектов РФ // Российская юстиция. – 2007. – № 4. – С. 16-18.

Кузнецова О.В. Мировой и российский опыт региональной экономической политики // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 10. – С. 60-69.

Кузнецова О.В. Региональная политика в России в постсоветское время: история развития // Общественные науки и современность. – 2005. – № 2. – С. 67-77.

Кузнецова Т. Местное самоуправление как форма организации территориальных сообществ: парадоксы российского подхода // Федерализм. – 2004. – № 3. – С. 34-45.

Лалин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М.: Дело, 2005. – 240 с.

Лалин Н.И. Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования // Социологические исследования. – 2006. – № 8. – С. 25-34.

Лапина Н. Путинский «федерализм»: позиция регионов // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 142-170.

Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Региональная власть и реформа российского федерализма: сценарии политического будущего // Социологические исследования. – 200. – № 4. – С. 16-27.



Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2000. – 366 с.

Лобанов И.М. Региональная экономика и управление. – М.: Глобус, 2003. – 198 с.

Ломов В. Региональная власть: оценка легитимности и эффективности // Власть. – 2006. – № 4. – С. 51-58.

Мазин А. Ресурсы и конфликты // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 8. – С. 3-9.

Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // Полис. – 2000. – № 5. – С. 81-97.

Мамонов В.В. Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности // Государство и право. – 2004. – № 4. – С. 5-12.

Мамсуров Т.Д. Федерализм в России и за рубежом. Опыт сравнительного анализа // Философские исследования. – 2001. – № 2. – С. 26-41.

Мартынов М.Ю. Местное сообщество и социально-экономическая основа местного самоуправления // Социологические исследования. – 2003. – № 8. – С. 50-53.

Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2005. – 477 с.

Местная экономическая политика в России: очерк становления и трансформации (1995–2005 гг.) / Науч. ред. Б.С. Жихаревич. – М.: МОНФ, 2006. – 152 с.

Местное управление и самоуправление в России и за рубежом. – М.: ИНИОН РАН, 2000. – 302 с.

Минакир П.А. Государственная региональная политика на современном этапе // Общество и экономика. – 2003. – № 6. – С. 231-254.

Минакир П.А. Дальний Восток: реальные стратегии и мнимые программы // Вестник ДВО РАН. – 2007. – № 5. – С. 15-21.

Минакир П.А. Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья // Вестник ДВО РАН. – 2002. – № 2. – С. 3-18.

Мироненко Н.С. Страноведение: теория и методы. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 268 с.

Могзоев А.М. Развитие экономики стран Восточной Азии и инвестиционная модель региона России: монография. – М.: Наука, 2004. – 348 с.

Моделирование и управление процессами регионального развития / Под ред. С.Н. Васильева. – М.: Физматлит, 2001. – 431 с.

Нарлиев Т.К. вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. – 2006. – № 6. – С. 23-26.

Нечаев В. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Полис. – 2004. – № 6. – С. 25-35.

Орешкин Д. Бремя пространства // Знамя. – 2007. – № 2. – С. 161-180.

Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 105-109.

Попов А.А. Административно-территориальное управление и новая политическая роль регионов // Социально-гуманитарные знания. – 2000. – № 5. – С. 59-69.

Проблемы экономической политики на российском Дальнем Востоке. – Хабаровск: РИОТИП, 2001. – 432 с.

Пряхин В.Ф. Региональные конфликты на постсоветском пространстве. – М.: ООО «Издательство ГНОМ и Д», 2002. – 334 с.

Пчелинцев О.С. Проблемы региональной инфраструктуры как источник экономических и социальных угроз // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 6. – С. 20-29.

Региональная политика: опыт России и Китая / Отв. ред. Л.И. Кондрашова. – М.: АСТ, 2007. – 202 с.

Региональная экономика / Под ред. В.И. Видяпина, М.В. Степанова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 685 с.

Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Под ред. А.Г. Гранберга. – М.: АСТ, 2001. – 340 с.

Регионоведение: учебное пособие / Отв. ред. Ю.Г. Волков. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. – 416 с.

Россия – Китай – Япония в Северо-Восточной Азии: проблемы регионального взаимодействия в XXI веке. – Владивосток: Изд-во ИИАЭ ДВО РАН, 2000. – 136 с.

Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана. – М.: Весь мир, 2004. – 340 с.

Рунова Т.Г. Экономическая география с основами регионалистики. – М.: МГИУ, 2006. – 184 с.

Салицкий А. Вызовы глобализации и проблемы крупных полупериферийных стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 2. – С. 15-19.

Салмин А. Российская Федерация и федерация в России // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 3. – С. 22-35.

Сангадиев З.Г., Санжина О.П. Основы региональной экономики. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2004. – 128 с.

Сафронов К. Взаимоотношение «центр-регионы» в современной России: основные этапы эволюции // Политические науки. – 2006. – № 5. – С. 72-74.

Смагина Л. Регион как проект политической практики современного государства // Власть. – 2007. – № 2. – С. 23-28.

Соколенко В.В. Регионалистика. – Владивосток: Изд-во ТГЭУ, 2005. – 124 с.

Соколов М.М. Классовое как этническое: риторика русского радикально-националистического движения // Полис. – 2005. – № 2. – С. 13-26.

Стабильность и конфликт в российском приграничье: этнополитические процессы в Сибири и на Кавказе / Отв. ред. В.И. Дятлов. – М.: АСТ, 2005. – 320 с.

Тимонина И.Л. Государство и регионы в Японии: эволюция экономических отношений // Общественные науки и современность. – 2000. – № 3. – С. 32-45.

Тимонина И.Л. Япония: региональная экономика и политика. – М.: Изд-во ИВ РАН, 2002. – 377 с.

Титоренко М. Российский Дальний Восток. Сибирь и Дальний Восток как стратегическая база интеграции России в АТР // Проблемы Дальнего Востока. – 2002. – № 11. – С. 98-105.

Туровский Р.Ф. Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 12. – С. 54-65.

Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // Логос. – 2005. – № 1. – С. 124-171.

Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. – 2003. – № 6. – С. 79-89.

Туровский Р.Ф. Местное самоуправление: к организации эффективности власти // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68-79.

Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. – 2001. – № 1. – С. 138-156.

Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учебное пособие для студ. вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.

Туровский Р.Ф. Проблема централизации и модели русской региональной политики в XIII-XVI вв. // Полис. – 2004. – № 1. – С. 125-138.

Туровский Р.Ф. Разграничение компетенций между уровнями власти: международный опыт // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 12. – С. 23-34.

Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.

Тынянова О. Сила и слабость вертикали власти // Россия в глобальной политике. – 2008. – № 4. – С. 149-156.

Ушаков А.К. О программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья // Проблемы Дальнего Востока. – 2002. – № 1. – С. 77-86.

Федосов П.А. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. – 2002. – № 4. – С. 159-183.

Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами в РФ // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 1. – С. 9-14.

Центр–регионы–местное самоуправление / Под ред. Г. Люхтерханд-Михайлевой, С. Рьженкова. – М.: АСТ, 2001. – 314 с.

Шабаев Ю.П. «Бунтующая этничность» на Европейском Севере России // Общественные науки и современность. – 2006. – № 3. – С. 15-24.

Швецов А. Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 73-83.

Шигер А.Г. Административно-территориальное деление зарубежных стран. – СПб.: Питер А, 2001. – 154 с.

Шило В.Е. Американский федерализм на рубеже столетий // США-Канада. Экономика, политика, культура. – 2002. – № 1. – С. 61-77.

Шинковский М. Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации: монография. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2000. – 334 с.

Шинковский М.Ю. Российский регион как субъект глобализации экономики // Полис. – 2000. – № 4. – С. 166-169.

Шинковский М.Ю. Трансграничное сотрудничество как рычаг развития российского Дальнего Востока // Полис. – 2004. – № 5. – С. 62-70.

Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.

Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект // Вопросы истории. – 2005. – № 4. – С. 23-38.

Шульгина О.В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты. – М.: Изд-во МГПУ, 2003. – 252 с.

Шумейко В.Ф. Россия: от унитарного к федеративному государству. – М.: НИИ, 2006. – 387 с.

Экономическое развитие и международное сотрудничество в Северо-Восточной Азии / Отв. ред. П.А. Минакир. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 147 с.

[www.aglob.ru](http://www.aglob.ru) – Институт проблем глобализации

[www.carnegie.ru](http://www.carnegie.ru) – Московский центр «Карнеги»

[www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru) – Центризберком РФ

[www.fom.ru](http://www.fom.ru) – Фонд «Общественное мнение»  
[www.gorby.ru](http://www.gorby.ru) – «Горбачёв-фонд»  
[www.gosRF.ru](http://www.gosRF.ru) – российский журнал «Регионы России. Национальные приоритеты»  
[www.gov.ru](http://www.gov.ru) – Высшие органы государственной власти в РФ  
[www.gov.ru/main/regions/regioni-44.html](http://www.gov.ru/main/regions/regioni-44.html) – Региональные органы государственной власти РФ (сайты субъектов РФ)  
[www.government.ru](http://www.government.ru) – Интернет-портал Правительства РФ  
[www.iews.ru](http://www.iews.ru) – Институт «Восток-Запад»  
[www.igpi.ru](http://www.igpi.ru) – Институт гуманитарно-политических исследований  
[www.ilpp.ru](http://www.ilpp.ru) – Институт права и публичной политики  
[www.inion.ru](http://www.inion.ru) – Институт научной информации по общественным наукам РАН  
[www.inosmi.ru](http://www.inosmi.ru) – публикации современной российской прессы  
[www.inozemzev.net](http://www.inozemzev.net) – Институт изучения постиндустриального общества  
[www.ipva.ru](http://www.ipva.ru), [www.ipma.ru](http://www.ipma.ru) – Институт политического и военного анализа  
[www.mediaatlas.ru](http://www.mediaatlas.ru) – Медиаатлас РФ  
[www.politklass.ru](http://www.politklass.ru) – журнал «Политический класс»  
[www.politstudies.ru](http://www.politstudies.ru) – журнал «ПОЛИС. Политические исследования»  
[www.rapn.ru](http://www.rapn.ru) – Российская ассоциация политической науки  
[www.regions.ru](http://www.regions.ru) – Агентство российских региональных новостей  
[www.romir.ru](http://www.romir.ru) – независимый исследовательский центр «Российское общественное мнение и исследование рынка»  
[www.smi.ru](http://www.smi.ru) – российские периодические издания  
[www.vedomosti.ru](http://www.vedomosti.ru) – деловая газета «Ведомости»  
[www.vibory.isn.ru](http://www.vibory.isn.ru) – журнал российских выборов  
[www.wciom.ru](http://www.wciom.ru) – Всероссийский центр изучения общественного мнения

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

---

---

Объективные природные, политические и социально-экономические условия предопределяют особую и весьма важную роль региональных факторов во всех сферах жизнедеятельности российского общества. Демократизация государственного устройства и резкое расширение прав субъектов Федерации очень остро поставили проблему согласования интересов государства и регионов.

В связи с этим региональная политика и методы регулирования территориального развития приобрели исключительное значение, так как оказывают сильное влияние на процесс строительства федеративного государства и на социально-экономическое развитие регионов. Однако на современном этапе в России не выработаны теоретические основы региональной политики с учётом новых условий переходного периода, а соответствующие положения нормативных актов и программ носят, как правило, декларативный характер.

Фактор регионального развития выступает одним из ведущих факторов государственного развития, что находит своё выражение в: повышении удельного веса управленческих функций, выполняемых регионами; усилении комплексного подхода к управлению, состоящего в расширении функций прямого руководства, координации и контроля за развитием всех элементов экономики региона.

Главный региональный интерес России на современном этапе должен быть осознан как минимизация негативных проявлений территориальной дезинтеграции на уровне субъектов Федерации, поддержка местных преобразований, возможность использования регионами собственных потенциалов при поддержке «центра» и т.п.

Для России XXI века наравне с множеством проблем социально-экономического характера чрезвычайно актуальными становятся вопросы, связанные с трансформацией её территориально-политического устройств, а решение проблем интеграции региональных политических процессов в общий процесс современной политической жизни РФ является одной из важнейших задач стабильного и эффективного развития государства в целом.

Новая региональная стратегия должна быть обоснована на комплексном прогнозе развития и размещения производственных сил России, который включает инвариантный прогноз политико-территориального развития страны и основных межотраслевых комплексов, а также прогнозной оценки социально-экономического развития регионов.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	1
<b>Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	5
Тема 1. Сущность и содержание региональной политики .....	5
Тема 2. «Регион» основная категория региональной политики .....	25
<b>Раздел II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	46
Темы 3-5. Основные виды региональной политики .....	46
Тема 6. Россия как пространственный феномен .....	66
<b>Раздел III. «ЦЕНТР – РЕГИОНЫ»: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ</b> .....	88
Темы 7-8. Современный федерализм и федерации. Проблемы российского федерализма .....	88
Тема 9-11. Специфика региональной организации зарубежных стран. Административно-территориальное устройство Российской Федерации .....	129
<b>Раздел IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	150
Тема 12-13. Нормативно-правовая база региональной политики Российской Федерации .....	150
Тема 14. Национальная составляющая региональной политики. Национальная и региональная безопасность Российской Федерации .....	161
<b>Раздел V. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ</b> .....	186
Тема 15. Специфика местного самоуправления. Опыт России .....	186
Тема 16. Дальний Восток в системе российской региональной политики .....	207
<b>ИТОГОВЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ПО КУРСУ «ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»</b> .....	242
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ</b> .....	252
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	262

Учебное издание

**Составители:**

Михаил Юрьевич Шинковский  
Яна Александровна Фролова

# **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Практикум

по специальностям

03230165 «Регионоведение»

08050465 «Государственное и муниципальное управление»

03020165 «Политология»

В авторской редакции  
Компьютерная верстка Н.А. Игнатьевой

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 03816 от 22.01.2001

Подписано в печать 26.02.2009. Формат 60×84/16.

Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л.

Уч.-изд. л.      Тираж      экз. Заказ

---

Издательство Владивостокский государственный университет  
экономики и сервиса

690600, Владивосток, ул. Гоголя, 41

Отпечатано в типографии ВГУЭС

690600, Владивосток, ул. Державина, 57