МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Н.П. Огарева
ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
кафедра регионоведения и политологии

КУРСОВАЯ РАБОТА
по курсу: ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА
на тему: **СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ**

Выполнил: Шепелева И.А.
студент 1-го курса 104 группы
з/о специальность регионоведение
Проверил: Петухов
Оценка:

Саранск, 2000

## СОДЕРЖАНИЕ

 Введение

# I. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения

# II. Регион и центр: проблемы взаимоотношений

III. Современная региональная политика

 Заключение

 Литература

Распад Российской Федерации рассматривается как постоян­ная угроза. На это имеются объективные и субъективные при­чины, вы­зывающие центробежные тенденции в регионах. Возмож­ность реше­ния этой огромной задачи заключа­ется в правильной, научно обоснованной региональной политике. Для удер­жа­ния под контро­лем центробежных тенденций главные усилия должны быть направ­лены на соблюдение базовых конституционных принци­пов —равноправие субъектов Федерации, единство государствен­ного строя, от­сутствие внут­ренних эко­номических границ. Ис­клю­чительно си­ловыми методами обеспе­чить соблюде­ние этих прин­ципов не ре­ально, ставка делается на разра­ботку и осуще­ст­вление новой региональной стратегии российского госу­дар­ства, направ­ленной на преодоление дифференциации регионов по уровню жизни, разви­тие межрегионального сотрудничества, а также пе­реход от уз­ко­экономических к более широким - общест­венным и социальным це­лям.

# I. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения

Любая политика - это цели и задачи, преследуемые и решае­мые людьми в связи с их конкретными интересами, а также ме­тоды, средства и инсти­туты, с помощью которых, данные инте­ресы фор­мируются, отстаиваются и защищаются. Региональной по­литикой можно считать лишь такую систему на­мерений и дейст­вий, кото­рая реализует интересы государства в отношении ре­гионов и внутренние интересы самих регионов методами и спосо­бами, учи­тывающими природу современных региональных процес­сов, и кото­рая осу­ществляет все это преимущественно в струк­туре меж- и внутрирегиональных связей.

Региональная политика - это целостное и самодостаточное звено политической основы общества, без которого последнее, и каждый человек в отдельности и природная среда могут лишь слу­чайно и без гарантированного успеха существовать на каждой кон­кретной территории, оставаясь "наедине" с государством, его экономической, внешней, внутренней и иной политикой.

Всякая политика хороша настолько, насколько ей удается под­держивать баланс различных интересов. Региональная поли­тика - не исключение. Она в той мере политика и в той мере эф­фективна, в какой достигнут и стаби­лизирован компромисс между региональ­ными интересами государства и мест­ными инте­ресами самих ре­гионов.

Объединительной идеей и государственной, и местной регио­нальной по­литики может и должна стать устойчивость, стабиль­ность меж- и внутрире­гиональных отношений.

Ведущим, жизненно важным интересом России ныне стало не­до­пущение необратимой территориальной дезинтеграции государ­ства. Главным же инте­ресом каждого региона - блокирование не­обрати­мого распада сферы, сба­лансированность социальных, экономиче­ских, природоресурсных и иных от­ношений; обеспече­ние на этой основе стабильного и согласованного разви­тия всех элементов локализованной сферы, соответствующего потреб­ностям человека, общества и природы. При этом подразумева­ется, что кроме обще­экономического, общесоциального и иного общего по­тенциала есть мощный внутрирегиональный потенциал, который можно реализовать исключительно на местном уровне - и это одна из первейших задач региональной политики и самих ре­гионов, и государства.

Региональная политика, намечаемая и проводимая самими ре­гионами, - это то, что должно делаться для согласованного и взаимно неразрушающего развития всех элементов пространст­венно локализованной сферы на кон­кретной территории и с уче­том ме­стных условий. Государственная регио­нальная политика призвана обеспечить дееспособность региональной поли­тики на местах. Объект региональной политики - взаимосвязи и отноше­ния между регионами. Главный региональный интерес России в на­стоящее время должен быть осознан как минимизация негатив­ных проявле­ний территориаль­ной дезинтеграции на уровне субъ­ек­тов Федера­ции, как поддержка местных преобразований, как соз­дание обще­российских условий для того, чтобы ка­ждый субъ­ект Федерации максимально использовал свой внутренний потен­циал и во все меньшей мере претендовал на скудные возможности госу­дар­ствен­ной помощи. Местные интересы определяются обес­пече­нием полно­кров­ного и сбалансированного существования на дан­ной террито­рии человека, общества и природы, гарантирова­ние их согласо­ванного воспроизводства на базе задействования ре­сурсов и пол­номочий, государственно признаваемых местными.

Фундаментальными методами региональной политики можно счи­тать разъ­яснение ее содержания, смысла и практической пользы для всех без исклю­чения сторон, согласительно-дого­ворные про­цедуры с развернутым закреп­лением условий, обеспе­чиваю­щих ин­тересы регионального развития, форми­рование соот­вет­ствующей правовой базы.

Только с осознанием общественной необходимости региональ­ной поли­тики, с ее разработкой и реализацией появится воз­можность решения обще­российских проблем:

* начавшееся хозяйственное обособление регионов; региональ­ная сувере­низация и конфронтация в отношениях региональ­ных структур власти и управления с общегосударственными;
* национально-этническое развитие и дополнительное обособле­ние по этому поводу, внутрирегиональные конфликты социаль­ного и общест­венно-политического характера;
* формирование собственной региональной ресурсной базы соци­ально-эко­номического развития; экологическая стабильность и другие условия устойчивого развития регионов (особенно се­верных территорий);
* выделение и функционирование регионов со специфическими ста­тусами (свободные экономические зоны, федеральные ох­ра­няе­мые территории, зоны экологического бедствия и т.п.) и др.

Крушение жестко-централизованного государственного образо­ва­ния (каким был СССР) неизбежно сопровождается продолжением цен­тробежных процессов, проявляющихся в различных формах се­пара­тизма и национализма. Проявления национализма и сепара­тизма обусловлено следующими причинами:

1. Политика государственного строительства основана на прин­ципе "право наций на самоопределение". Национально - куль­турная автономия, принятая во всем мире была отвергнута.
2. Последствия национальной политики бывшего СССР - границы на­циональных образований устанавливались без учета исто­риче­ских и этнических особенностей.
3. Последствия огромной миграции, связанной с депортациями це­лых народов и рассеяние их среди других национально­стей, с великими стройками, освоением целины и т.д. Нацио­нальные меньшинства, чувствуют себя ущемленными со стороны титульных наций и национального большинства.
4. В ходе демократизации политического устройства, формирова­ния открытой экономики и политической свободы неизбежно происхо­дят процессы децентрализации, сопровождающиеся не­редко про­явлением сепаратизма.

Процессы национального возрождения нередко перерастают в на­ционализм, и возникают сепаратистские тенденции в субъектах фе­дерации. Источниками национализма и сепаратизма являются пред­ставления об ущемленности национальных интересов и пре­тензии наций на приоритетные права. Республики и автономии ре­шили стать действительно суверенными, приобрести реальный ста­тус са­мостоятельных государственных образований, защитить свой язык и культуру, обеспечить их нормальное развитие. В этих демократи­ческих, по сути, стремлениях, проявилось и стремление обеспе­чить приоритетные права коренной нации за счет других нацио­нальностей. Национальные движения подчас становятся по мере своей радикализации явно националистиче­скими. Сепаратизм в эт­ническом варианте - это выход из суще­ствующей системы или ее разрушение с целью оформления государ­ственности для отдельной этнокультурной общности. Но самоопре­деление наций подразумевает не сепаратизм, а, прежде всего, право на участие в более широ­ком общественно-политиче­ском процессе. Сепаратизм и национализм становятся причинами конфликтов, в основе которых лежит не только сепаратизм и про­блемы прав национальных меньшинств, но и политическая внутрен­няя борьба за власть. Чаще всего они свя­заны со статусными или территориальными претензиями. Эти явле­ния в постсоветском пространстве в какой-то мере были предопре­делены факторами:

* массовыми депортациями малых народов и ликвидацией нацио­нально-территориальных образований;
* репрессиями в отношении национальных представителей куль­туры, науки во времена сталинского режима;
* размещением нетрадиционных производств;
* реализация "проектов века", деятельностью ВПК и военных ве­домств приведшим к экол. ухудшениям в ряде районов Се­вера, Сибири.

Проблемы национализма и сепаратизма усугубляются:

* экономическими причинами (экономический кризис, безрабо­тица, обнищание);
* социально-психологическими (межнациональные барьеры обще­ния, негативные формы национального самоутверждения, от­крытый на­ционализм, амбиции национальных вождей);
* территориальными и другими.

Неудачи экономических реформ усиливают неприятие проводи­мой Центром политики. Это стимулирует, в конечном счете, на­циональ­ный и региональный сепаратизм, создающий угрозу един­ству и це­лостности российского государства. Когда нацио­нально-этнические проблемы не находят разрешения, то возникают сепаратистские тенденции и даже конфликты на основе борьбы за права и интересы этнических и национальных групп. Не редко та­кие конфликты при­водят к вооруженному столкновению представи­телей национального меньшинства и титульного народа, или на­ционального меньшинства и власти. Власти втягиваются в воору­женные конфликты, выступая за сохранение территориальной цело­стности страны, как это на­блюдалось в Чечне (конфликт между чеченскими сепаратистами и центральной властью). В Пригородном районе Северной Осетии кон­фликте возник между осетинами и ин­гушами. В сложном положении российские власти вынуждены были пойти на применение силовых методов, что естественно усилило негативное отношение к Центру, рост антирусских настроений. Разгорающиеся и тлеющие очаги меж­национальной конфронтации на Кавказе создают опасность ее рас­пространения вглубь страны. В современной России национально-этнические конфликты чаще всего носят политический характер. Классическим примером является успешно урегулированный конфликт между федеральным центром и Татарстаном, который был урегулиро­ван благодаря переговорам и заключению договора "О разграниче­нии предметов ведения между органами власти РФ и органами вла­сти Татарстана". Существует и региональный сепаратизм в более мягкой форме проявления, причем усиливающийся с ухудшением эко­номической ситуации (фи­нансовый или налоговый сепаратизм). Ре­гиональному сепаратизму зачастую способствуют узкие региональ­ные интересы, толкающие руководителей на решения, нарушающие единое пространство: эко­номическое (например, запреты на вывоз продукции); правовое (несоответствие законов субъекта Конститу­ции РФ). Появляются предложения о передаче властям субъектов полномочий федераль­ных судов и силовых ведомств. Кроме внутрен­них причин разви­тия сепаратизма существуют и внешние причины, особенно в ре­гионах вошедших в состав России не так давно. По­этому не ис­ключена вероятность потери ряда окраинных регионов - "осыпания России по краям". С этой точки зрения такими террито­риями мо­гут стать территории присоединенные после 2 Мировой войны, где внешнее дезинтеграционное давление максимально - острова Ку­рильской гряды, Калининградская область (Восточная Пруссия). По степени внешнего влияния далее следуют исламский Северный Кавказ и регионы тяготеющие к буддизму - Тува, Буря­тия, Кал­мыкия. Существует угроза сепаратизма связанная с ислам­ским фактором на Кавказе, например в Дагестане, который был очень легко дестабилизирован со стороны Чечни. У руководства чечен­ских сепаратистов существовал план "Большой Чечни", вклю­чаю­щей значительную часть Дагестана с выходом к Каспию. Менее ве­роятно отделение, но сохраняются сепаратистские настроения в регионах Поволжья - Башкортостан, Татарстан. Стратегическая ли­ния этих субъектов федерации ведет к наращиванию региональ­ной автономии и возможно к трансформации России в конфедера­цию. Хотя не исключается, что использование исламского фактора в ка­честве плацдарма для влияния на исламизированные респуб­лики и регионы Татарию, Башкирию, Нижнее Поволжье при опреде­ленных не­благоприятных условиях может инициировать их соеди­нение с ис­ламскими республиками СНГ через так называемый "Оренбургский коридор" и рассечение России по меридиану Преду­ралья. Так, на­пример, лидеры Ингушетии и Татарстана выступают против равно­правного воссоединения с Белоруссией, угрожая "выходом" из Рос­сийской Федерации. На процессы дезинтеграции не могут не оказы­вать влияние и огромная территория России, удаленность некото­рых регионов от Центра и близость к эконо­мическим и культурным центрам соседних государств. Сибирь и Дальний Восток отстоят от Центра на тысячи километров и непо­средственно граничат со Сред­ней Азией, Японией, Кореей, Ки­таем.

Основные конфликты на территории России вспыхивают на Кав­казе:

1. Чеченский конфликт - в декабре 1994 г. на ее территорию были введены войска, начались военные действия против воо­ру­женных формирований. Затяжной военный конфликт "по наве­дению конституционного порядка", отличившийся большими жертвами с обеих сторон и гибелью под бомбежками мирных жи­телей закон­чился в 1996 г. выводом войск и договором об отложенном до 2000 г. статусе Чечни ("Хасавьюртовские со­глашения"). Стрем­ление Чечни обрести независимость и стать суверенным госу­дарством не присело к признанию ее субъек­том международного права, попытка методом грубой силы и во­енных действий при­вела только к огромным потерям с обеих сторон (и материаль­ным и людским). Проблема осталась не решенной, что привело к повторным военным действиям в 1999 г.
2. Ингушско-осетинский (конфликт между осетинами и ингу­шами в 1992 г.) - это конфликт по проблемам национальных мень­шинств. Подобные конфликты, возникающие как последст­вие вы­селения репрессированных народов, являются очень жестокими конфликтами. В основе - борьба 2-х народов за землю. Осенью 1991 г. был принят закон о реабилитации ре­прессированных на­родов. Но его воплощение в жизнь затруд­нено многими факто­рами объективного и субъективного харак­тера. Часть ингуш­ского населения вынужденного покинуть Пригородный район Се­верной Осетии, не смотря на многочис­ленные решения и дого­воры, так и не может возвратиться на­зад.
3. Обострение ситуации в некоторых районах Дагестана (при­мы­кающих к Чечне) в 1999 г. и проникновение вооруженных фор­миро­ваний из Чечни привело к применению вооруженных сил - здесь сепаратизм перемешался с религиозными проявле­ниями ваха­бизма. Попытка отделения части территории от России была пресечена. Как результат - новая военная анти­террорестиче­ская операция российских федеральных силовых ведомств на территории Чечни.
4. Конфликт в 1999 г. между карачаевцами и черкесами по по­воду выборов в Карачаево-Черкесии. Вылился в форме митингов и мирного противостояния сторон.

В обстановке наметившегося этнорегионального сепаратизма, даже если бы произошли позитивные изменения в экономике и по­ли­тической сфере (что само по себе сейчас маловероятно), кон­фликтность межнациональных отношений автоматически не исчез­нет. Она имеет собственную логику происхождения и развития, да и весьма порядочную инерцию (историческая память народов хра­нит нанесенные обиды).

Но эти процессы возможно регулировать с помощью правильной национальной и региональной политики, основанной на идеях:

* -национального центризма и демократического федерализма (обеспечение всем национально- и административно-террито­ри­альным единицам подлинного равноправия);
* -преодоления асимметричности нынешнего федеративного уст­ройства. Особое значение приобретают согласование и раз­гра­ничение полномочий по линиям: Центр - республики, Центр - регионы (края, области, города),
* -освоение специальных механизмов предупреждения конфликтов между нациями. Важно обратить серьезное внимание на массо­вое ущемление потребностей и нужд этнического характера (как ти­тульные нации, так и национальные меньшинства). Низкая оценка собственного национального статуса русскими, их оза­боченность своим будущим в отдельных регионах чре­ваты воз­никновением синдрома социальной обиды, расшире­нием масштабов русского национального движения, более же­стким противодейст­вием антирусским настроениям и акциям.
* учет специфики региона (Северного Кавказа, и Поволжья, и Си­бири, и Дальнего Востока),
* укрепление самостоятельности регионов, не противопостав­ляю­щих себя Центру, но сотрудничающих с ним, ведет к при­оритету наднациональных ценностей.

# II. Регион и центр: проблемы взаимоотношений

Отношения центра и регионов в современной России опреде­ля­ются, прежде всего, Конституцией 1993 г., в которой закреп­лено федеративное устройство. Территория РФ на сегодняшний день со­стоит из территорий 89 ее субъектов. Федеративное уст­ройство современной России, система госу­дарственной власти и ее орга­низация на всей территории закреплена в Конституции 1993 г. Российский федерализм — смешанный: часть субъектов вы­делена по национальному признаку, часть — по территориальному. Тра­дици­онные федерации формировались посредством передачи полно­мочий снизу вверх, т.е. субъекты федерации, объединяясь, соз­давали центр и передавали ему свои полномочия. РФ формиро­ва­лась на основе совершенно др. принципа. Передача полномочий осуществля­ется сверху вниз, т.е. от центра к субъ­ектам феде­рации. Со­гласно Конституции существуют 6 видов субъектов Фе­дерации, равных по своим конституционным правам. Смешанная на­ционально-государственная и административно-территориальная система госу­дарствен­ного устройства, существовавшая ранее, обуславливала правовую асиммет­рию между субъектами Федера­ции. В марте 1992 г. был заключен Федеративный Договор, вер­нее было подписано 3 договора: РФ с республиками, РФ с ав­то­номиями округами, РФ с обл. и краями. В состав субъектов были вклю­чены области и края, состав субъектов расширился, феде­рализм распро­страня­ется на всю территорию. В Федеративном договоре, подписанным субъектами Федерации (за исключением Та­тарстана и Чечни) в 1992 г. было зафиксировано, что респуб­лики в составе РФ обладают суверенитетом. В феврале 1994 г. был подписан договор с Татар­станом, не подписавшим феде­ра­тивный договор. По сути, это конфедеративный договор. Консти­туцией 1993 г. была в основном устранена правовая асимметрия между субъектами фе­дерации, суще­ствовавшая до того. Смешанная национально-госу­дарствен­ная и административно-территориаль­ная система госу­дарственного уст­рой­ства в значительной сте­пени приближена к единой форме тер­риториального устройства. Закрепление равных прав для субъектов Федерации формально оз­начает, что все они — государственные образования и имеют равные права во взаимо­отношениях с феде­ральными органами го­сударственной вла­сти. Взаимодействие ме­жду центральной вла­стью и субъектами стро­ится на основе раз­граничения полномо­чий. Способы разграниче­ния полномочий между центром и регио­нами могут быть различ­ными —договорное, консти­туционное раз­граничение. Принцип равноправия субъектов Федера­ции, закреп­ленный в Конституции не исключает различий в пред­метах веде­ния, объеме и харак­тере их конкретных полномочий. Вопреки декларированному в Кон­ституции РФ равноправию субъек­тов, пра­вовое регулирование управления из центра в различных субъек­тах идет различными путями на договорной основе. Факти­чески сохраняется неравно­правие субъек­тов Федерации с точки зрения предметов ведения и полномочий. Передача полномочий осу­ществ­ляется в форме за­ключения договоров.

Конституция РФ 1993 г. закрепила принципы федеративного до­говора и подтвердила принцип смешанной федерации. Согласно Кон­ституции в РФ су­ществует разграничение предметов ведения и полномочий, существуют 3 сферы компетенции: сфера компетен­ции федерации, сфера субъектов РФ и сфера совместного веде­ния. Фе­деративное устройство предполагает прямое участие субъектов РФ в осуществлении законодательной власти на федера­тивном уровне через одну из палат представительного органа власти — Со­вет Федерации. Получило конституционное закрепле­ние: вер­ховен­ство феде­ральной Конституции и федеральных законов на всей террито­рии Федерации; государственная целостность. Новые эле­менты кон­ституции 1993 г.: нет характеристик республики как суверенных; “принцип равноправия субъектов федерации, во взаи­моотношениях с федеративными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны”. Сохранение шести ви­дов субъектов яв­ляется лишь исторической преемствен­ностью. Наличие такого ко­личества видов вносит только кажу­щуюся асимметрию в государст­венное устройство. Но об истинной асим­метрии можно говорить в экономическом плане и в плане того, что правовое регулирование управления из центра в раз­личных субъектах идет различными пу­тями на договорной основе. Кон­ституция 1993 г. закрепила пере­ход от декларативного к реаль­ному федера­лизму, оформила новое качество федерального уст­ройства по примеру со­временных феде­ративных государств. Са­мые суверенные республики (Татар­стан) их модель — переход к национальному государству. Договорные формы наряду с Консти­туцией могут рег­ламентировать отношения сто­рон, но если до­го­воры не входят в противоречия с Конститу­цией. Существует мнение, что РФ обладает призна­ками, как феде­рации, так и конфедера­ции т.к.: в федера­тивном госу­дарстве ни один из субъектов не может обладать суверените­том; что во­преки ло­гике 9 национальных округов имеют статус субъектов Фе­дера­ции, но входят в состав др. субъектов. В конституциях и уста­вах субъ­ектов выявлено тысячи несоответствий с Конститу­цией РФ, даже в таких во­про­сах как орга­низация власти в ре­гио­нах, касающихся подчинения всех правоохрани­тельных и судеб­ных органов Центру.

Конституционное закрепление равноправия субъектов Федера­ции, устра­нило правовую асимметрию. А вот возможности реали­зации этих прав у раз­ных субъектов остаются разными (эконо­ми­ческое положение, наличие при­родных ресурсов, географиче­ское положение, научный потенциал и другие факторы). В усло­виях продолжающегося системного кризиса выровнять стар­товые условия регионов нереально. В настоящее время фактический раз­рыв в со­циально-экономическом и финансовом положении ре­гио­нов продол­жается углубляться. В связи с этим проблема РФ со­стоит в эконо­мическом кри­зисе, утрате прежних рычагов управ­ления государст­вом и неотлаженности новой системы. А также концентрации у фе­деративного Центра непомерной тяжести полно­мочий по предметам совместного ведения и в отсутствии у субъ­ектов РФ инструментов для решения на своем уровне соци­ально-эконо­мических проблем регионов. Зачастую проявляется “мягкий сепаратизм” ре­гионов, спровоцированный действиями федератив­ного Центра и невозможно­стью для субъектов самим решать про­блемы регионов. Но с другой стороны “мягкому сепа­ратизму” способствуют узкие региональные интересы, толкаю­щие руководи­телей на решения, нарушающие еди­ное экономическое простран­ство (например, запреты на вывоз продукции). Но об­щество как система может существовать только при единстве, неразрывности политического, экономического и культурного пространства. Бы­вают случаи, когда часть общества (анклав) территориально от­делена от центра (например, Калинин­градская область), но при этом сохраняется единство политиче­ского, эко­номического и культурного пространства. Такое поло­жение очень усложняет со­циально-экономическое положение этой части общества, но не на­рушает целостности государства. Един­ство политического, эко­номического и куль­турного пространства — залог целостности государства. Например, при разрывании цело­стности экономиче­ского или политического пространства неиз­бежно произойдет распад (что видим на примере распада СССР). В кон­ституциях и уста­вах субъектов выявлено тысячи несоот­вет­ствий с Консти­туцией РФ, даже в таких во­просах как орга­низа­ция власти в регионах, касающихся подчинения всех право­охрани­тельных и судебных органов Цен­тру. В последние годы все больше нарас­тает тенденция к децентрализации регионов. Субъекты Феде­рации требуют от федерального Центра все большую часть налого­вых поступлений и расширения прав в других сфе­рах деятель­но­сти. Органы власти субъектов Федерации напрямую контак­тируют с вла­стями итальянских провинций и немецких земель, т.е. осу­ще­ствляют меж­дународные связи без участия Центра. Появля­ются пред­ложения о пере­даче властям субъек­тов полномочий феде­раль­ных судов и силовых ведомств (напри­мер, инициатива прези­дента Ингу­шетии). Существует мнение, что вертикаль го­сударст­венной вла­сти ослаблена и все три уровня власти (фе­деральный, региональный и местное само­управление) существуют как бы па­раллельно. Во многом это свя­зано с отсутствием за­конодательно закреп­ленного разграниче­ния полномочий и обя­занностей Центра и регионов и неотрегули­рованностью взаимоот­но­шений, особенно бюд­жетных. Отсутст­вует институт федераль­ного вме­шательства в дела ре­гионов. При несоот­ветствии за­конодательства субъекта федеративным законам отсутствует ме­ханизм ответственности субъектов, ре­шение этих проблем в су­дебном по­рядке очень за­труд­нено. Главным фактором влияния Центра на ре­гионы является распре­деление финансо­вых ресур­сов через трансферты. Если учесть, что регионов-доноров в Рос­сии меньше десятка, то сокра­щение федерального финансирования является мощным рычагом влия­ния на органы власти субъектов Федера­ции. Характерным для со­вре­менной России явля­ется то, что Центр является: финансовым центром, где сконцентрировано до 80% капитала всей страны; ос­новным донором для периферии, чему спо­собствует тот факт, что большая часть операций по продажи нефти и газа периферии оформ­ляется в Москве, куда идут все доходы и налоги с этих операций. Асимметрию в соотно­шениях между федеральным и ре­гиональными бюджетами весьма ощутимо дополняет уже отмечав­шаяся значитель­ная диффе­рен­циация регионов с точки зрения их фискальной обес­печенности на душу населения. Сегодня в России есть регионы, которые пе­речисляют в феде­ральный бюджет до 60-65% доходов. С другой стороны, имеются регионы, покрываю­щие большую часть своих расходов за счет средств федерального бюджета.

До настоящего времени все реформы в России всегда прово­ди­лись “сверху” — без участия населения в принятии решений Взаи­модействия ре­гиональных и центральных органов власти в послед­нее десятилетие опреде­лялись в основном стремлением центра к системному реформированию эконо­мики, а регионов - к защите от "негативных" последствий реформ. При этом часть ре­гионов стре­милась максимально использовать возникающие в про­цессе реформ возможности для экономического продвижения, дру­гая часть пыта­лась скорректировать само направление экономи­ческого реформи­рования. Эти взаимодействия проходят в весьма сложной политиче­ской об­становке. Прекращение активного про­цесса развития фе­дерализма в России в первую очередь связано с отсутствием со­гласованной государственной политики в этой сфере общественных отношений. Мнения о путях развития федера­тивных отношений рас­ходятся не только среди ученых, полити­ков, но и среди членов Совета Федерации, представляющих рос­сийские регионы. Ес­тест­венно, что при таком разбросе мнений невозможно согласованно прини­мать федеральные законы, обес­печивающие дальнейшее раз­витие федерализма в РФ. Этим объяс­няется и затягивание про­цесса их принятия на многие годы. По-разному рассматривают уче­ные и политики проблему сокращения числа субъектов Российской Федерации. Одни видят ее решение в “гу­берни­зации” или “респуб­ликанизации” субъектов РФ, т.е. пре­образовании субъ­ектов в од­нотипные губернии или респуб­лики, другие в сокращении количе­ства субъектов до 8-10, на основе экономического районирования, третьи — в администра­тивно-тер­риториальной реформе или измене­нии границ между субъектами РФ. Представленные точки зрения, как правило, ос­нованы на экономических расчетах и исходят из понимания опти­мальности отношений Центр — регионы. При их рас­смотрении не­которыми авторами сознательно исключается многона­циональный состав РФ, или, наоборот, в целях ухода от советской системы “нацио­нально-государственного и административно-терри­ториаль­ного устройства”, которая, по их мнению, сохранилась. За­час­тую предлагается фактически переход к унитарному госу­дарству. Все перечисленные варианты фактически означают деэтни­тизацию го­сударствен­ности и могут быть реализованы только по­сле вне­сения изменений в Кон­ституцию РФ. При рассмотрении во­проса государственного устройства воз­можен только комплексный под­ход. Одностороннего решения только в поли­тической, эконо­ми­ческой, юридической или этнической плоскости быть не может.

# III. Современная региональная политика

Региональная политика федеральных властей в России должна включать такие элементы, как:

* конституционный процесс (правовое определение отношений ме­жду субъ­ектами Федерации и центральными структурами, сим­во­лизирующими Феде­рацию в целом);
* согласование интересов территорий с различным статусом (на­циональ­ные республики - области) и различных этниче­ских групп. Экономиче­ская составляющая региональной поли­тики рассматривается президент­скими структурами скорее, как средство решения, как они считают, действительных про­блем - сохранение целостности государства и под­держание межна­цио­нальной стабильности.

Распад Федерации рассматривается как постоянная угроза. Для удержа­ния под контролем центробежных тенденций главные усилия она направляет на соблюдение базовых конституционных принципов (равноправие субъектов Федерации, единство государ­ственного строя, отсутствие внутренних эко­номических гра­ниц). Исключи­тельно силовыми методами обеспечить соблюде­ние этих принципов не реально, ставка делается на разработку и осущест­вление но­вой региональной стратегии российского госу­дарства, направ­ленной на преодоление дифференциации регионов по уровню жизни, развитие межрегионального сотрудничества, а также переход от узкоэкономических к более широким - общест­венным и социальным целям.

Кроме того, существует необходимость реформирования нало­го­вой сис­темы (с разделением налоговых баз бюджетов городов, ре­гионов и Федера­ции) и окончательно разграничить федераль­ную и региональную собствен­ность. Актуальна проблема созда­ния Феде­рального фонда регионального развития, ориентирован­ного на поддержку экономических депрессивных ре­гионов и фор­мируе­мого за счет территориальной ренты, изымаемой в более благо­приятных регионах.

В области экономики ключевым элементом региональной поли­тики явля­ется предоставление регионам прав на ускоренное ре­формирование экономи­ческих отношений ради скорейшего преодо­ления кризиса переходного пе­риода. Важным элементом регио­нальной политики является региональная по­литика в сфере меж­национальных отношений.

Отсутствие скоординированной региональной политики обу­слов­лено не только внутренними противоречиями федеральных властей, но и отсутствием давления со стороны регионов. С од­ной сто­роны, федеральным властям уда­лось уверить региональ­ные элиты в своей готовности к компромиссам по конкретным во­просам (что снизило уровень претензий на общее изменение курса), с другой - произошли существенные изменения в струк­туре местных элит. По­ложение отраслевых элит в регионах ос­лабло в связи с продол­жаю­щимся экономическим спадом и прива­тизацией, меняющими "статусные веса" участников. Отраслевые проблемы фактически становятся проблемами регио­нов, однако при этом не превраща­ются в региональные, по крайней мере, в сознании правящих элит. Руководители регионов обеспокоены про­блемами локальных рынков труда, неплатежей и кризисом сбыта на местных предпри­ятиях.

В настоящее время обеспечение государственного единство РФ, решение проблем повышения эффективности управления госу­дарст­вом, устранение экономической и бюджетной асимметрии ви­дится не в сокращении количества субъектов РФ, а в усилении регио­нальной политики, повышении авторитета федерального Цен­тра и укреплении доверия к нему со стороны регионов и всего населе­ния. Регио­нальная политика должна основываться на идеях:

* национального центризма и демократического федерализма (обес­печение всем национально- и административно-террито­риальным единицам подлин­ного равноправия);
* преодоления асимметричности нынешнего федеративного уст­рой­ства. Осо­бое значение приобретают согласование и раз­грани­чение полномочий по линиям: Центр - республики, Центр - ре­гионы (края, области, города),
* освоение специальных механизмов предупреждения конфликтов ме­жду на­циями. Важно обратить серьезное внимание на мас­совое ущемление по­требностей и нужд этнического характера (как ти­тульные нации, так и национальные меньшинства). Низкая оценка собственного национального статуса русскими, их озабоченность своим будущим в отдельных регио­нах чре­ваты возникновением синдрома социальной обиды, расширением масштабов русского на­ционального движения, более жестким противодей­ствием анти­русским настроениям и акциям.
* учет специфики региона (Северного Кавказа, и Поволжья, и Си­бири, и Дальнего Востока.)
* укрепление самостоятельности регионов, не противопостав­ляю­щих себя Центру, но сотрудничающих с ним, ведет к при­оритету наднациональных ценностей.

Новая региональная политика России рассчитана на 10 лет. Ос­новные цели (политические):

* обеспечение экономических, социальных и правовых основ фе­де­рализма,
* создание единого экономического пространства,
* становление и обеспечение гарантий местного самоуправле­ния.

Решив эти проблемы, можно решать все остальные задачи (эко­номиче­ские, социальные, экологические, демографические и т.д.).

Социально-экономические задачи региональной политики:

* выравнивание социально-экономических условий, создание ус­ло­вий для экономического роста;
* обеспечение единых минимальных стандартов и равной социаль­ной за­щиты, га­рантирование прав граждан независимо от экономиче­ских воз­можностей региона.

Методы региональной политики: прямые и косвенные. Прямые методы региональной политики — это когда государство напрямую финансирует ре­гионы. Федеральное Правительство предоставляет регионам трансферты, субвенции — финансовые средства, выде­ляе­мые для целевого финансирования бюджетов субъектов РФ. Субвен­ции бывают текущие и инвестиционные. Этот метод широко применя­ется в России, реже на Западе. Косвенные методы — это когда го­сударство создает благоприятные условия для развития регио­нов. Этот метод преобладает на Западе, применяется и в России. Реа­лизу­ется он через:

* нормативное регулирование путем установления общих правил (на­пример, налогового законодательства),
* путем его оперативной корректировки в соответствие с реаль­ными зада­чами (например, ставки налогов могут корректиро­ваться путем изменения законов),
* координацию и общее направление деятельности регионов, со­дей­ствие ее успешному осуществлению,
* определение приоритетов и стимулирование этого направление в регионе.

Развитие регионов во многом зависит от до­таций, транс­фер­тов и региональной политики центра. Но в усло­виях эконо­миче­ского кризиса финансирование осуществляется неравномерно и не всегда рационально. Ши­роко распространилась практика вы­дачи отдельным субъектам различных льгот и привилегий на ос­нове "До­говоров о разграничении предметов веде­ния и полно­мочий", се­годня около 40 субъектов РФ имеют особый статус и в то же время претендуют на его дотации. Эти факты вызывают про­тиво­стояние регионов и способствуют желанию "тянуть одеяло на себя". Регио­нальная политика не способна пока пре­одолеть многие трудности отношений центра с регионами.

Хотя в Конституции существует принцип равноправия субъ­ек­тов РФ, но в реальности этого нет. Важная задача региональ­ной политики — устано­вить это равноправие. Государство может пре­доставить равные права, но их использование — проблема ка­ждого региона. Создать благоприятные ус­ловия во всех регио­нах не­возможно, но возможно их выравнивание. Сущест­вует 3 принципа выравнивания регионов:

1. отсталые регионы должны достичь уровня развития самых вы­со­коразвитых регионов;
2. принципы компенсирования, т.е. различия, которые нельзя пре­одолеть, должны быть компенсированы;
3. комплексное выравнивание социально-экономических уровней раз­вития регионов (улучшение качества жизни человека).

Все эти задачи имеют стратегический характер.

Ранее в условии централизованного государства осуществлялось сильное перераспределение доходов. Сейчас картина обратная, т.е. богатства рес­публики перечисляются в бюджет (федератив­ный) 10-15% от доходов, боль­шинство доходов оставляют себе. Существуют бедные регионы, которые пла­тят 60% от доходов. Ус­ловия регионального равноправия: единые принципы отчисления на­логов, единые принципы дотационной помощи. Без распределе­ния не обойтись, помощь центра необходима. Сейчас все доходы идут в центр, а затем главы районов выбивают деньги. Для нор­маль­ного функциони­рования на всех уровнях территориальной органи­зации необходимо иметь собственную финансовую базу. Сейчас в РФ про­водятся реформы, в резуль­тате которых увели­чивается неравен­ство регионов, тем более что на это влияют и историче­ские фак­торы и субъективные. Главная задача на сего­дняшний день — соз­дание и обеспечение в каждом регионе опре­деленного типа разви­тия региона, независимо от его экономических воз­можностей.

Региональная политика в настоящее время во много зависит от объек­тив­ных условий, сложившихся в России. Полиэтнич­ность страны и этнодис­персность на­селения, значительные раз­меры го­судар­ственной территории обу­славливают ряд суще­ст­венных осо­бенностей. Кроме того это обуславли­вает значи­тельное число проблем. Одна из них —нечеткое распределение рос­сийским зако­нодательством ком­петенции центра и регионов. Конститу­ция и двухсторонние договоры создают столь "широкое" и аморфное пра­во­вое поле, что каждая из участвующих в феде­ра­тивных отноше­ниях сторон имеет возможность трактовать кон­сти­туционные ос­новы развития россий­ского общества в свою пользу.

Следующей важной проблемой яв­ляется неравенство субъек­тов Россий­ской Федерации, обусловлен­ное функцио­нированием инсти­тута двусторон­них договоров и со­глашений между Цен­тром и ре­гионами. После заключе­ния названных договоров и со­глашений начала углуб­ляться тенденция по­вышения правового и социально-экономического статуса субъектов Федера­ции, подпи­савших по­добные договоры и согла­шения с Центром, по сравне­нию со ста­тусом субъектов федерации, не подписавших таких до­гово­ров. Договорной процесс затрагивает и сферу бюджетного федера­лизма, – ряд регионов увеличивают свои полномочия в фискальной сфере, что в условиях централизованной системы фи­нансово-бюд­жетных отношений приводит к мультипликации регио­нального нера­венства – возникает система узаконен­ного нера­венства федера­тивных отношений.

Еще одна проблема региональной политики связана с эска­ла­цией по­тенциала этнической конфликтности под влиянием дос­тав­шейся от советской эпохи идеологемы "национальной госу­дарст­венности". Возникает проблема отношений между представи­телями титульной нации и прочими постоянными жителями "нацио­наль­ного" региона. Существует у ряда регионов и опреде­ленный уро­вень конфликтности в отношениях с центральной властью. Боль­шая часть которых разрешается путем переговоров. Не ре­шенные в свое время проблемы Чечни вылились в вооруженное противобор­ство с федераль­ным центром. В настоящее время из 128 ста­ти­стиче­ски учетных этносов Российской Федерации лишь 21 имеет свои го­сударственные образования, еще 11 – автоном­ные обра­зования. Ос­тальные этнические группы собствен­ной государ­ст­венности не имеют. Подобное положение скрывает в себе го­су­дарство деста­билизирующий и этноконфликтный потен­циал, спо­соб­ный при опре­деленных условиях при­вести к кри­зису госу­дарст­венности. Ре­шить все эти проблемы можно только с помо­щью правильной регио­нальной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Голубчик М.М. и др. Введение в экономическую и социальную географию: Учеб. пособие /М.М. Голубчик, Э.Л. Файбусович, Н.Н. Логинова, В.П. Ковшов; Науч. ред. Ю.Д. Дмитриевский. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1993.- 224с.
2. Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: соци­ально-политический анализ. - Саранск: НИИ регионологии, 1993.- 100с.
3. Игнатов В.Г., Бутов В.И Регионоведение (методология, поли­тика, экономика, право). – Ростов-на-Дону: Март, 1998.- 320с.
4. Теребина Т. Федерализм умер? Да здравствует федерализм! //“НГ- Регионы” №11, 1999 г.
5. Тригубович Ю. Аполитичная конференция на “политическую” тему. Беспристрастный взгляд на проблему федерализма //“Независимая Газета” 16.02.99г.
6. Тумусов Ф. Новый российский федерализм для XXI века //“НГ- Регионы” №3, февраль 1999 г.