

ВЛИЯНИЕ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Е.А. Лиманский

Современное развитие федерализма в России очень тесно связано с усилением процесса регионализации¹ мирового пространства. Тенденция к регионализации стала заметной уже начиная со второй половины XX века, когда подавляющее число государств испытывало структурные изменения, выражающиеся, прежде всего, в ограничении государственного контроля и регулирования. После окончания «холодной войны» процессы регионализации стали оказывать все более заметное влияние на состояние международных отношений.

Глобальные процессы регионализации проявляются в таких факторах, как расширение ЕС и НАТО, интенсивное развитие приграничного и межрегионального сотрудничества. Россия, безусловно, не может остаться в стороне от воздействия этих глобальных процессов. Поэтому нашей стране, постепенно втягивающейся в мировую и европейскую экономику, необходимо уделять особое внимание факторам регионализации. *На наш взгляд, именно в этом контексте надо рассматривать и другие факторы, в том числе внутренние.*

Прежде чем рассмотреть проблемы региональной политики в России, необходимо определить содержание понятий «регион», «регионализм».

Регион – в контексте европейского интегрального федерализма – обладает следующими характеристиками: общая территория, определенное население, общность истории, общность природных условий, общность решаемых проблем. Как отмечает исследователь А.А. Мацнев, в федеративных государствах регион представляет собой «барометр развития федеративных отно-

шений» [5, с.105]. В России вместо понятия «регион» часто используются термины «экономический район», «федеральный округ». В системе федеративных отношений регион истолковывается как «субъект Федерации».

Регионализм – политическое течение в Европе – определяется, как *идеология сочетания интересов центра и региона, политики сбалансирования власти на двух уровнях* (выделено нами – Е.Л.) [9, с. 70]. По сути, регионализм выступает против излишне централизаторских тенденций и регламентации жизни местных сообществ из центра.

Нынешняя «Европа регионов», как ее называют исследователи интеграционных процессов, рождалась в ходе восстановления разрушенного после Второй мировой войны хозяйства западноевропейских стран. Тогда известные европейские политики, такие как Монне, Аденауэр, Шуман предложили сделать ставку на интеграцию экономических усилий народов и стран.

Истоком регионализации считается создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1957 г., а также Европейского экономического сообщества (ЕЭС), которое возникло в том же году.

Развитие идей федерализма сыграло важнейшую роль в процессе формирования единого западноевропейского экономического пространства. В общеевропейский экономический процесс вовлекались земли в ФРГ и Австрии, кантоны в Швейцарии, территории в других государствах (Франция, Испания, Великобритания), унитарных по своему характеру, но умело использовавших инструменты федеративных отношений.

К проблемам регионов постепенно относились все более серьезно, а после создания Европейского союза 7 февраля 1992 г., был образован Комитет регионов, решающий специфические проблемы земель, территорий, кантонов. Между тем кроме Комитета регионов, в начале 90-х гг. было образовано множество организаций, призванных представлять интересы европейских регионов – Комиссия регионов, Собрание регионов Европы, Совет регионов и общин Европы и др. Многие регионы учредили в Брюсселе

¹ Процесс регионализации определяется в работах отечественных исследователей, как мировая тенденция, которая заключается в повышении экономической, политической и правовой самостоятельности регионов, передачи в их ведение значительной части полномочий центральной власти. См. напр.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб.: «Питер», 2004., Федерализм и региональная политика в полиэтнических государствах. – М.: «XXI век – Согласие», 2001.

свои информационные офисы. Первыми в этом начинании стали земли ФРГ. По сути, эти организации несут и политические функции, занимаясь прямым лоббированием региональных интересов на общеевропейском уровне.

Исследователи Х. Виберг и О. Вэбер выделяет 4 главных фактора регионализации в Европе: изменения в системе европейской безопасности, дальнейшая интеграция ЕС, объединение Германии и соперничество между различными регионами за ресурсы и влияние [8, с. 78].

Сегодня 70 % всех европейских проектов осуществляется регионами. По словам премьер-министра Баварии Э. Штойбера, везде в Европе регионы находятся в жесткой конкуренции друг с другом. «По крайней мере, в экономике регионы уже давно являются центральным фактором», – отмечает Э. Штойбер [10, с. 19].

Регионализация российского политического пространства началась лишь в конце 80-х гг. в контексте формирования федеративных отношений². В России федерация не стала итогом развития регионализма, она была сформирована «сверху», в отличие от многих стран Европы, где федерализм становится правовым оформлением регионализма.

При этом определяющее влияние на формирование федеративной системы оказало искаженное понимание «регионализма», при котором, как уже было рассмотрено, отдельные регионы оказывали большое давление на федеральный Центр. Поэтому применительно к России 90-х гг. термин «регионализация» многими исследователями часто используется с негативным оттенком. Регионализация в этом случае понимается как реализация требований региональных элит: требований суверенитета, широких полномочий, налоговых льгот и др.

Однако существуют не только внутренние (усиление автономии этнических, экономических и др. составляющих федерации), но и внешние факторы регионализации России. Международные контакты российских регионов позволили обратить внимание на разработку новых концепций федерализма. С этой точки зрения регионализация стала инстру-

ментом реформирования российского государственного строя.

Процесс регионализации в России протекал в условиях слабости структур гражданского общества, когда региональные лидеры превратились по сути в хозяев регионов, часто просто спекулировавших региональными различиями. В Европе же региональные элиты не стали дестабилизирующим элементом. Более того, через регионализацию реализуется новый этап развития демократии в Европе – максимальное приближение политики к гражданам и усиление гражданского контроля за элитой за счёт передачи полномочий на более близкий гражданам субнациональный уровень.

Таким образом, процесс регионализации России связан с процессами центростремительного развития, ее экономической фрагментации, тогда как регионализация Западной Европы, как было рассмотрено, имеет другой характер и является выражением других макропроцессов.

«Локомотивами» российской и европейской регионализации являются сходные типы регионов: это регионы с сильным ресурсным и промышленным потенциалом, а также приграничные регионы, которые в силу своей периферийности по отношению к центру вынуждены втягиваться в процессы приграничного сотрудничества. В этой связи в последнее время создаются все больше так называемых «еврорегионов» между пограничными областями отдельных государств.

Например, земля Северный Рейн-Вестфалия – самая мощная из земель Германии имеет много общих интересов с Нидерландами – своим ближайшим соседом на другом берегу Рейна.

Другая германская земля Бавария расположена далеко на юге ФРГ, поэтому голландский порт Роттердам для нее ближе и в экономическом отношении более важен, чем немецкие порты Бремен и Гамбург. Поэтому следствием углубления интеграционных процессов стало исчезновение границ между соседями. Регионы начали определять свои собственные интересы по «новым экономическим параметрам, уже не вмещающимся в рамки так называемой национальной солидарности» [6, с. 40].

Российские регионы также участвуют в создании еврорегионов. Так, например, еврорегион «Карелия», в котором принимают

² В связи с этим, нередко в России регионализация и федерализация понимаются как аналогичные по смыслу понятия.

участие Финляндия и Республика Карелия: «Сауле» - Шяуляйский и Таурагский уезды Литовской Республики, г. Советск, Неманский и Славский районы Калининградской области, уезд Сконе Королевства Швеции [5.1, с.16].

В перспективе прямой выход российских регионов, близлежащих к ЕС (Калининградская область, Северо-Запад), на европейские регионы может придать новый стимул нашей внешнеторговой и инвестиционной политике. Существующие конституционные основы федеративных отношений в России вполне позволяют это эффективно осуществлять, если только на практике они не будут ограничиваться унитаристским диктатом Центра.

Позитивным шагом вперед в этом направлении является включение в текст принятой в октябре 1999 г. «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 гг.)» положения о том, что контакты регионов России с регионами в ЕС в экономической и гуманитарной сферах не только признаются правомочными со стороны Федерации, но и поощряются ей. Таким образом, Россия официально провозгласила отказ от унитаристского замыкания всех контактов с ЕС только на центральный уровень и от ограничения самостоятельной конституционной деятельности регионов в данной сфере.

Среди положительных факторов в развитии российской регионализации считается то, что регионализм мог бы ускорить процессы демократизации и экономических реформ в России, содействовать быстрой интеграции страны в европейские хозяйственные и политические институты. При этом по оценкам некоторых зарубежных исследователей, не в столь отдаленной перспективе Россия будет являться составной частью Европы, а российские регионы входить в «Европу регионов».

Вместе с тем, регионализацию нельзя оценивать однозначно: хорошо или плохо. С одной стороны, регионализация позволяет регионам развиваться с учетом природно-географической, социально-экономической и иной специфики. При этом развитие и усиление регионов есть адекватное средство для развития и адаптации страны к условиям глобализации. Но, как у всякого явления, у процесса регионализации есть и обратная сторона медали.

Как отмечает исследователь А.А. Сергунин, «регионализация способствует даль-

нейшему открытию России для связей с внешним миром – участию в международном разделении труда, дискуссиях о создании новых моделей региональной и глобальной безопасности. В этом плане регионализм выполняет важную цивилизационную роль, помогая налаживать диалог с другими народами, не допуская маргинализации и изоляции страны и внося свой вклад в формирование новой национальной идеи России» [8, с. 86].

Но с другой стороны, негативным явлением этого процесса может стать размывание национальных государств, которые все больше будут становиться ненужным промежуточным звеном в новой политической системе. При этом постмодернистами регионализация рассматривается, как «естественный результат глобального кризиса суверенного национал-государства, чьи полномочия переходят регионам и транснациональным корпорациям» [7, с. 65].

Все большее распространение получает точка зрения³, согласно которой уже в недалекой перспективе некоторые географические сегменты мирового сообщества необходимо будет рассматривать как совокупность не государств, а регионов, составляющих эти государства.

Параллельно процессу размывания государственного суверенитета «сверху» (когда государства, составляющие Евросоюз, фактически «делятся» частями своего суверенитета с наднациональными органами ЕС), а отчасти и вследствие его, в рамках Европейского Союза можно наблюдать и точно такую же тенденцию, происходящую «снизу», со стороны регионов внутри национальных государств в ЕС. Мнение регионов уже фактически начинает конкурировать с мнением центральных правительств национальных государств.

Одновременно происходит и процесс освобождения политических сил регионов от постоянного и жесткого контроля со стороны национальных правительств. Трансграничное экономическое сотрудничество регионов постепенно размывает и национальные протекционистские барьеры. Единый рынок постепенно формирует и новую экономическую географию Европы, определяемую уже не одними только национальными границами. Таким образом, региональный компонент

³ См. напр.: Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта/ Введенский В.Г., Горохов А.Ю. – М., 2002.

начинает играть в ней все большую роль. Вместе с тем, как уж было рассмотрено, практика создания еврорегионов – это, безусловно, способ для повышения экономического развития регионов, но при этом «ценой» размывания национальных границ.

Перед Россией, вынужденной включаться в глобализационные процессы (в том числе и регионализацию) и находящейся при этом в крайне сложных геополитических и геоэкономических условиях, встают очень серьезные проблемы в плане создания эффективно действующей системы федеративного устройства. Очевидно, что копировать в наших условиях ЕС-овскую практику регионального развития может иметь больше деструктивных последствий (в том числе и дать толчок к развитию центробежных сил в стране и ее дезинтеграции), чем положительных, особенно в условиях экономического кризиса и наличия серьезных региональных проблем, что так свойственно современной России.

Поэтому политическое и экономическое развитие российских регионов испытывало и испытывает на себе проявление сразу нескольких тенденций развития. *С одной стороны, это тенденция к интеграции в европейское и мировое сообщество через интенсивную регионализацию и децентрализацию. С другой, – тенденция к единству и целостности государства через укрепление «вертикали власти» и высокой централизации.*

При этом неконтролируемая регионализация может оказать негативное влияние на складываемую федеративную систему, т.к. строительство федерализма в России происходит в условиях неокрепших структур демократии, когда регионы все еще далеки от настоящей самостоятельности в управлении. Однако увеличение роли различных групп давления (финансово-экономических, промышленных и т.д.) способствуют формированию независимой от центральной власти региональной элиты. Конечно, это относится к той региональной элите, которая управляет регионами-«донорами» сегодняшней российской экономики, поэтому перемещение власти из центра переходит преимущественно в эти регионы, что еще больше усиливает неравенство регионов и нарушает баланс федеративной системы.

Поэтому ключевым вопросом российского федерализма становятся отношения между центром и регионами, а целью – достижение баланса федеративной системы, в результате которого можно было бы удовлетворить интересы наибольшего числа групп населения и осуществить ожидаемое сотрудничество в федеративном государстве.

В России оптимальный баланс федеральных и региональных интересов до сих пор не найден ни в сфере экономики, ни федеративных и национальных отношений. Спецификой процесса регионализации в России сегодня является высокая централизация, экономические трудности переходного периода, межнациональные конфликты, несовершенство законодательства в области регулирования отношений Центра и субъектов Федерации и др.

В этой связи, исследователем Г.И. Сапрохиной выделено несколько уровней проблемы взаимоотношения Центра и регионов в России:

- *идеологический* – отсутствие объединяющей общенациональной идеи, отсутствие единой российской идентичности (сюда можно включить и «русский вопрос»);
- *институционально-политический* уровень, или проблема политико-правового устройства Российской Федерации, выраженного в различии статусов и прав субъектов, в несоответствии приоритетов политики Центра и периферии;
- *социально-экономический* уровень – проблемы региональных налогов и сборов и распределения средств из федерального бюджета на фоне высокой степени разнобразия регионов [9, с. 72].

Данные уровни проблемы взаимоотношения Центра и периферии, как отмечает исследователь, появлялись постепенно, один за другим. Вовремя неразрешенные, они «наслоились» друг на друга, так что решать их сегодня можно только одновременно.

Истоки *идеологического* уровня проблемы взаимоотношения Центра и периферии кроются в несоответствии взглядов новой либеральной политической элиты и народных масс, которые еще не переориентировались после распада единственной понятной им системы. Серьезной проблемой стала проб-

лема идентификации, коснувшаяся в первую очередь русского народа. Как отмечает Г.И. Сапрохина, «если у нерусского населения есть возможность национальной идентификации, то многие русские живут с иллюзорной советской идентичностью. В этой ситуации региональная идентификация могла бы вернуть людей в реальный мир» [9, с. 74].

Однако проблема усложняется в связи с тем, что региональная идентичность в России остается размытой, ослабленной, значительно уступая по своей выраженности идентификации граждан со страной в целом. Показательны цифры⁴, приводимые в работе В. Рукавишникова, Л. Халмана, П. Эстера: с локальными сообществами (городом, местностью) ассоциируют себя 17 % взрослого населения России, столько же – с регионом, с Россией же – 49 %. Помещенные в сравнительный контекст эти цифры становятся еще более выразительными. Так, в развитых странах Европы уровень развития общенациональной идентичности существенно ниже, чем в России (в Великобритании – 32,2%, Франции – 30 %, Италии – 27,5 %, Германии – 13,6 %). При этом региональная идентичность развита примерно в равной степени с Россией (в Великобритании – 16,1%, Франции – 13,6 %, Италии – 11 %, и максимумом – 29 % - в Германии. Доминирует же практически повсеместно в Западной Европе идентичность локальная (в Великобритании – 38,8 %, Франции – 40 %, Италии – 40,6 %, Германии – 33,9 % [4, с. 59-60].

Таким образом, если в Европе человек соотносит себя в первую очередь с непосредственно окружающим его социальным пространством, то для граждан России первичной социальной реальностью является не локальное сообщество и не регион, а государство в целом. Неразвитое региональное самосознание не позволяет рассматривать регион как эквивалент самостоятельного гражданского общества, обладающего правом на принятие собственных конституционных актов. Согласно популярной в Европе концепции, регионы являются своего рода «мостом», который оптимально связал бы нарождающееся *гражданское общество* с центральными властями в государстве. Поэтому ключевым моментом в формировании развитого регионализма в России можно назвать становление региональной и

локальной идентичности и ее постепенной конкуренцией с идентичностью общенациональной.

На *институционально-политическом* уровне проблемы основным вопросом является целесообразность высокой концентрации власти в Центре. Действия президента по укреплению вертикали власти противоречат общемировым стандартам, т.к. в эпоху регионализации, как уже было рассмотрено, происходит ослабление национальных государств. Таким образом, получается, что *Евросоюз выстраивает надгосударственные структуры и идентичности; а россияне, встраиваясь в мировое и европейское пространство, укрепляют свое государство*. В связи с этим, по словам Л.М. Дробижевой, для Российской Федерации характерно такое отклонение от глобальных процессов, как «преувеличенная на современном этапе роль государства» [3, с. 16]. При этом многие исследователи ставят вопрос таким образом: «что же сегодня для России важнее: укрепление государства или реальный экономический подъем, направленный на повышение благосостояния общества?» [7, с.121].

Также в процессе регионализации большую роль на этом уровне играет вопрос равноправия субъектов РФ. Данный вопрос включает в себя проблему выбора между системами симметричного и асимметричного федерализма, целесообразность сохранения национально-территориального принципа построения субъектов Федерации, проблему сокращения численного состава субъектов Федерации.

Для нынешней ситуации в России характерно отсутствие четкой позиции исследователей по данным вопросам. Так, сторонники «асимметричности» усматривают в ней гарантию устойчивости федеративного государства, т.к. договорные отношения, по их мнению, – позволяют учитывать интересы федерации в целом и ее регионов в отдельности. Другие исследователи утверждают, что оптимальным является юридическое и политическое равенство субъектов Федерации, а договорные отношения расширяют государство.

Противники концепции национально-культурной автономии считают, что национально-территориальный принцип формирования федерации является потенциально конфликтным, тогда как их оппоненты убеждены, что только данный принцип

⁴ Опрос проведен Институтом социальных исследований и проектов. В ходе исследования было опрошено 3850 человек из 26 регионов.

обеспечит права этнических групп, проживающих на территории России.

Одной из важнейших групп факторов регионализма в России являются *социально-экономические* факторы. В первую очередь это касается экономических диспропорций между регионами. В России разрыв средне-душевой величины валового регионального продукта между субъектами Федерации достигает 18-19 раз и более, что значительно выше аналогичных показателей для других федеративных государств. Например, максимальный разрыв по показателям ВВП на душу населения между субъектами Федерации составляет в Австралии – 1,4 раза, в Канаде – 1,8 раза и в Швейцарии – 2,2 раза [2].

При этом концентрация производства и доходов по российским регионам также не имеет аналогов в мире. Десять крупнейших регионов страны вместе производят 44-45 % ВВП страны. В доходах федерального бюджета доли регионов резко отличаются друг от друга: Москва – 26 %, Санкт-Петербург – 3,7 %, Московская область – 4,8 %, Самарская область – 2,9 %, Нижегородская область – 2,7 % [1, с.42].

Тенденции экономической дифференциации субъектов РФ проявляются и в ряде следующих моментов:

1. *Формирование инвестиционного климата.* Сегодня одни регионы, обладая достаточными финансовыми ресурсами, способны осуществить комплекс мер по формированию благоприятного инвестиционного климата, а другим это явно «не по силам».

2. *Государственная поддержка малого предпринимательства.* Такая поддержка сегодня оказывается не более 20-25 регионами страны. Остальные, скорее, просто декларируют наличие соответствующих (но практически не финансируемых) целевых программ, не располагая достаточными организационными и экономическими ресурсами.

Для того чтобы улучшить деловой и инвестиционный климат и, таким образом, поднять уровень жизни населения, функционирующая система федерализма должна обеспечить достаточно сильные политические и экономические стимулы для региональных и местных органов власти. Готового рецепта для создания оптимальной системы межбюджетных отношений сегодня не

существует. На такие отношения, однако, сильно влияют факторы неэкономического характера: политические, социальные, территориальные, общественные.

Классификация регионов на «доноров» и «реципиентов» также указывает на неровный характер регионализации, обусловленный асимметрией российского федерализма.

К регионам-«донорам» можно отнести крупные (до 8 млн. населения) индустриально развитые регионы с реформаторской идеологией лидеров и относительным плюрализмом в политике и в СМИ, доноры федерального бюджета, обладающей самостоятельной региональной идеологией и развитыми многоплановыми отношениями с Центром (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Свердловская, Самарская области). Также сюда относятся промышленно развитые, ресурсные республики и автономные округа. При этом региональные власти пытаются реализовать особый статус своих регионов как свободных экономических зон, непосредственно включившись в мировые хозяйственные связи.

Регионы-«реципиенты», которых значительно больше, придерживаются, как правило, «патерналистской» модели развития, при которой руководители наиболее экономически и финансово несостоятельных и инвестиционно непривлекательных регионов, живут за счет перераспределения в их пользу средств федерального бюджета. Финансово-экономическая помощь центра этим регионам «обменивается» на безусловную текущую политическую поддержку и обеспечение голосами избирателей за представителей существующей федеральной власти. Такая политика региональных властей отличается пассивностью не только в изыскании и использовании имеющихся собственных источников накопления капитала, но и в привлечении инвесторов. К наиболее депрессивным регионам, где наблюдается устойчивое экономическое отставание, неспособность к самостоятельному развитию, относятся республики Адыгея, Дагестан, Чеченская, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Ингушетия, Северная Осетия – Алания и другие.

Бесспорно, преимущества интеграции усваиваются в первую очередь развитыми регионами, тогда как у менее развитых всегда

есть опасность стать сырьевыми придатками или поставщиком дешёвой рабочей силы. Так, в Германии, например, элиты процветающих регионов могут выдвигать требования дополнительных полномочий и финансового обеспечения, используя аргумент иждивенчества со стороны бедных регионов. Последние используют аргумент недостаточного внимания со стороны центра или ЕС. Подобные противоречия являются аналогичными и для России в отношениях между рассмотренными выше «донорами» и «реципиентами».

Таким образом, регионализация позволяет регионам развиваться и укрепляться в условиях адаптации к глобализации. Регионализм мог бы ускорить процессы экономических реформ в России, содействовать быстрой интеграции страны в европейские хозяйственные и политические институты.

Вместе с тем, данный процесс ведет к видоизменению, а по существу – постепенному снижению значимости самого института государства. Поэтому для России сегодня наблюдаются две внешне противоположные тенденции: с одной стороны, *углубляются экономическая интеграция и взаимозависимость*, с другой – *усиливается национальная фрагментация и национальное обособление*.

Как было рассмотрено, тенденция к регионализации, проявляющаяся как закономерность планетарного масштаба, нашла в России присущую ее специфике форму выражения. Данная тенденция раскрыла

одновременно нерасторжимую связь с потребностями совершенствования федерализма в контексте отношений «Центр – регионы» *в политической, экономической, территориальной, идеологической сферах*.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб.: Питер, 2004. – 319 с.
2. Бухвальд Е.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития на рубеже XXI века. – Рязань: Узорочье, 2002. – 184 с.
3. Дробижева Л.М. Завоевания демократии и этнонациональные проблемы России // ОНС. – 2005. – № 2. – С.16-28.
4. Каспэ С.И. Конструировать федерацию – Renovatio Imperii, как метод социальной инженерии // Полис. – 2000. – № 5. – С. 55-69.
5. Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений/ Вопросы национальных и федеративных отношений. – М.: РАГС, 2000. – 216 с.
6. Мюллер У. Федерализм как фактор европейской интеграции // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 1. – С. 38-42.
7. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта / Введенский В.Г., Горохов А.Ю. – М.: Серебряные нити, 2002. – 128 с.
8. Сергунин А.А. Регионализация России: роль международных факторов // Полис. – 1999. – №3. – С. 76-88.
9. Федерализм и региональная политика в полиэтнических государствах. – М.: Изд. дом «XXI век – Согласие», 2001. – 163 с.
10. Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии // Современная Европа. – 2000. – № 4. – С.14-19.