

Пономарева Мария Александровна

ПРОЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ (К. XIX - НАЧ. XXI ВВ.)

В статье рассматривается эволюция процессов концептуальной разработки модели российской региональной политики. Доказывается, что ее основные характеристики на рубеже XX - XXI вв. претерпевают трансформации. Подробное внимание уделяется сравнительным характеристикам проектов, представленным в разное время, и модели развития Южного Федерального округа.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2008/1/17.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2008. № 1 (1). С. 55-60. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2008/1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

ПРОЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ (К. XIX – НАЧ. XXI ВВ.)

Пономарева М. А.
Южный федеральный университет

Статья рекомендована к публикации
к. и. н., доц. Шандулиным Е. В. и к. и. н. Шуяковой Е. Н.

В статье рассматривается эволюция процессов концептуальной разработки модели российской региональной политики. Доказывается, что ее основные характеристики на рубеже XX – XXI вв. претерпевают трансформации. Подробное внимание уделяется сравнительным характеристикам проектов, представленным в разное время, и модели развития Южного Федерального округа.

Изучение вопросов региональной политики начинается, в том числе, в конце XIX века. В частности, в 1864 году увидела свет работа А. Лохвицкого, в которой он, опираясь на концептуальные исторические традиции В. Ключевского и Н. Костомарова, предложил соотносить «степень умственного и материального богатства, того, что называется цивилизацией» губерний с достаточностью правительственных учреждений на число жителей, проживающих на территории губернии, и «состоянием путей и средств сообщения». Считая, что в отличие от английской «исторически-бытовой» провинции, российская провинция - образование искусственное, административное, он, анализируя сочетания этих факторов, пытался установить критерии оптимальности губернского развития и управления в России [Лохвицкий А. В. 1864].

Следующий этап развития проектирования региональной политики приходится на 1900-е года, когда в России происходят важные политические изменения, в частности, создание Государственной думы, затем – деятельность Временного правительства и т.д. Так, в книге С. Прокоповича «Местные люди о нуждах России» (1904) была произведена оценка числа бюрократических, либеральных и консервативных комитетов. В связи с тем, что около половины консервативных решений (106 из 233) пришлось на рабочий вопрос (один из шести), автор делает вывод о наличии «узкоклассовой тенденции» в комитетах. Появляются концепции, основанные на анализе проблем городского самоуправления, отношений губернского и уездного земств, отдельных аспектов земской работы и т.д. [Шрейдер Г. И. 1902; Гессен В. М. 1912; Шаховской М. 1905]. Рассматриваемая проблема также была сформулирована в особой записке 1899 г. «Самодержавие и земство», автором которой являлся С. Ю. Витте. В ней был поставлен вопрос о степени допущения повышенной роли местного самоуправления в России. Проанализировав различные традиции местного самоуправления в России и на Западе, С. Ю. Витте сделал вывод, что институт самодержавия несовместим с местным самоуправлением.

Следующим этапом разработки концепций региональных политических процессов в России стал период с 1917 по 1924 гг., когда происходило образование большинства национально-государственных образований будущего советского государства. В 1917 – 1920 гг. на территории бывшей российской империи развивалось более 100 субъектов. С 1924 по 1930 – е годы проводились административно-территориальной реформы, сутью которых являлось преобразование губерний в края и области, в том числе и автономные, что закрепило основные принципы взаимодействия Центра и Регионов в СССР. В связи с этим можно говорить о так называемой «советской модели федерализма» [Туровский Р. Ф. 2007; Барыгин И. Н. 2007; Бусыгина И. М. 2006], включавшей 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных кругов, 6 краев, 123 области. Ее особенность заключалась в отсутствии какой-либо федералистской идеи («единство в многообразии») при возникновении элементов реальной автономии «явочным порядком».

Разработка советской модели происходила в течение почти тридцати лет – с 1960-х по 1980-е годы. В частности, с 1920 – х годов по 1950 – е гг. постепенно разрабатывался территориальный принцип управления экономикой (нэп – административно-хозяйственные области; 1950 - е г. - совнархозы и территориальные комплексы). Результатом разработок стала унификация советского типа центр-региональных отношений. Ее характерной чертой можно назвать административное (внеэкономическое) регулирование всех сфер региональной жизни. Следующий этап развития концепций региональной политики отношений относится к к. 80- нач. 90-х гг. XX в., и имеет ряд особенностей. В частности, он происходил в условиях правового вакуума на федеральном уровне, не имелось правовых актов, регулирующих отношения центров и регионов, обеспечивающих законность тех или иных внутрирегиональных процессов, не регламентировалось положение регионов в составе России. Одновременно в этот период усиливается независимость регионов от центра, идет процесс регионализации - первыми в этот процесс включились экономически стабильные республики (например, Татарстан). Федеральный центр вынужден был действовать «вослед» политическому факту. Результатом стало разрушение вертикали государственного контроля за регионами. С другой стороны, в регионах развились и усилились региональные элиты.

Начиная с 1990 г. разработка концепций региональной политики прошла ряд подэтапов. С 1990 г. по середину 1993 г. их необходимость была вызвана рядом причин. В частности, отношения между Центром и регионами были дестабилизированы распадом СССР. Центр был недостаточно «укоренен» в регионах России, чтобы установить единые для всех субъектов РФ институциональные и политические рамки разви-

тия, недоставало административных ресурсов для управления территориями. Заполняя вакуум власти, Б. Н. Ельцин передал на уровень субъектов Федерации обширные властные полномочия, заключив с региональными руководителями политический компромисс по формуле «полномочия в обмен на политическую лояльность». Второй подэтап в разработке концепций (1994–2000 гг.) характеризуется обоснованием асимметричной модели федерации. Доказывается, что ее основные характеристики включают двусторонний характер взаимодействия между главой государства и региональными лидерами и фактическое неравенство субъектов Федерации между собой и в отношениях с Центром.

В 2000-е годы разработка модели российской региональной политики, претерпевает трансформации, связанные с новыми аспектами развития политических процессов. Происходящие сегодня изменения в региональной власти в России, инициируемые построением «вертикали власти», исследователи и аналитики все чаще определяют формулой «рецентрализация по Путину», в отличие от децентрализации, которая характеризовала ельцинскую эпоху. Эти процессы, вызванные желанием центра лишить региональную элиту обладания ресурсами и сокращения ее политической самостоятельности, неизбежно приводят к перераспределению ресурсов влияния. Административный ресурс в рассматриваемое время еще более укрепился и стал играть определяющую роль, приобретая новое место в диспозиции ресурсов. Если раньше он был скрыт и не афишировался, то теперь его место в структуре ресурсов стало практически определяющим. Властная вертикаль еще сильнее иерархизировала властные отношения внутри региона и внутри администраций.

Формирование концепции региональной политики в нач. XXI в. прошло ряд этапов. В обсуждение возможных путей ее развития и трансформации включены как официальные государственные структуры, так и общественные организации, политические партии, политологи, аналитики. Главной проблемой, вставшей перед участниками обсуждения, стала проблема соотношения особенностей гео-экономического положения России со сложившейся традицией федеральных, этнических отношений, а также с ментальными особенностями российского общества.

Так, в начале 2000-х гг. в Приволжском федеральном округе был проведен семинар «Институциональные механизмы регионального развития», в котором приняли участие представители Министерства науки и технологий по инновационной экономике, ученые и эксперты Центра стратегических исследований. В частности, участники семинара (Алексеев О., Щедровицкий П., Шейман Д. и др.) отметили, что на сегодняшний день ни государство, ни регионы не заинтересованы в оформлении государственной региональной политики. Государство, ориентируясь, в основном, на создание вертикальных связей управления, в тот момент не только не считало региональную политику своим приоритетом, но и не имело эффективных средств управления развитием территорий. Наглядным подтверждением чему стало расформирование в октябре 2001 года Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики и передача его функций ряду других министерств. Участники семинара отметили, что при отсутствии необходимой институциональной инфраструктуры, кадров и финансовых ресурсов проблемы территорий становились все большей проблемой для государства. Регионы также особенно настаивали на появлении последовательной региональной политики и инициативы государства, полагая, что последствиями могло стать ограничение свободы внутренних процессов. Государство активно вмешивалось в процессы регионального развития, используя для этого как исполнительную, так и законодательную власти разных уровней, подключая рыночные механизмы и интегрируя в общий процесс бизнес, общественно-политические институты и локальные инициативы населения. Таким образом, в России происходил двойственный процесс: с одной стороны, правительственные инвестиции, иное повышенное внимание к тому или иному региону нарушали сложившийся баланс межрегиональных отношений: одни и те же субъекты федерации требовали увеличения объема федеральной помощи, демонстрируя с этой целью бедственное по сравнению с другими территориями положение, а с другой – заявляли потенциальным инвесторам о своей особой инвестиционной привлекательности. У этой парадоксальной ситуации были, по мнению участников семинара «Институциональные механизмы регионального развития», причины, в частности: история взаимоотношений между территориями в советский период; очевидное отсутствие их экономической самодостаточности; структурные изменения в экономике и т.д.

Следующий этап реформирования концепции региональной политики России приходится примерно на 2005–2006 годы. Используя различные методы создания и введения концепции в политический процесс, государственные и независимые аналитики и эксперты, предлагали варианты развития региональных отношений. При этом четко прослеживаются две группы интересов – первая группа – последовательно проводила в жизнь необходимость последовательного планирования региональной политики, другая – выступала за использование метода прогнозирования региональных процессов (с небольшой трансформацией уже существующей системы прогнозов) как базы государственных реформ. Так, в 2006 году на заседании Государственного Совета рабочая группа по планированию развития регионов (руководитель - губернатор Красноярского края - Александр Хлопонин) предложила новые принципы региональной политики России [Хлопонин А. 2006]. Главным выводом, сделанным группой специалистов рабочей группы, был вывод о необходимости принятия закона о региональной политике, без которого введение системы территориального планирования в России было бы невозможно. В работе группы приняли участие семь министерств, более 10 центров экономического анализа, предложения представили более 50 регионов – итогом стало создание цельного концептуального документа по реформированию региональной политики страны. Одним из критериев эффективности политики в регионах была признана динамика различий между лидирующими и отстающими регионами. Так, например, по сведениям группы, в 2000 г. различия между самым благополучным и самым

неблагополучным субъектом по объему промышленного производства на душу населения составляли 64 раза, а к 2005 г. они выросли до 281 раза. Разница в доходах бюджетов богатейшего и беднейшего регионов на душу выросла за пять лет с 50 раз до 194 раз; уровень безработицы — с 29 раз до 33 раз. Действующая региональная политика создавала слишком большие антистимулы для развития экономики регионов. Исходя из представленных данных рабочая группа Государственного совета сделала вывод о необходимости повышения экономической эффективности региональной политики. Ключевой проблемой российской региональной политики было названо отсутствие правовых основ для территориального планирования. Действительно, по существующему на тот момент российскому законодательству ни Федерация, ни регионы не могли иметь стратегических документов в области территориального планирования, следовательно, на федеральном уровне не было ни долгосрочной стратегии регионального развития, ни среднесрочных реализующих ее программ. Соответственное положение существовало и в регионах: всего около 30 субъектов были обеспечены долгосрочными стратегиями. Подчеркивая зеркальный характер обязательств Федерации и регионов, А. Хлопонин высказал мнение, что в первую очередь необходимо разработать на федеральном уровне внятные и подробные региональные разрезы всех плановых документов: от регионального разреза федерального бюджета и среднесрочной программы развития страны до региональных стратегий государственных монополий и отраслевых министерств. В связи с этим, рабочая группа по планированию развития регионов предложила принять федеральный закон «Об организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации», т. е. закон о региональной политике. Он должен был обязать и федеральный, и региональный уровни власти иметь в области территориального планирования соответствующий набор стратегических и программных документов. При этом рабочая группа определила свое понимание предмета региональной политики современного государства — разработка и реализация приоритетных направлений развития субъектов и муниципальных образований. Ключевым в этом определении являлся сам предмет планирования — это не конкретная хозяйственная деятельность, а только и исключительно разработка стратегических и программных документов. В основу понятийного аппарата, утверждаемого новым законом, предполагалось заложить систему ценностей, как более соответствующую особенностям развития России. Проект региональной политики должен, по мнению членов рабочей группы, базироваться на двух идеях: ценности рынка и частной собственности, при чем государство должно было перестать оставаться единственным собственником, и должно было использовать в отношениях с бизнесом современные меры индикативного регулирования; ценности федеративного государства - по Конституции регионы являются не подчиненными центру административно-территориальными единицами, а субъектами федеративных отношений, построенных на разграничении предметов ведения и полномочий. Следовательно, делали вывод члены рабочей группы, система планирования российской региональной политики должна быть сбалансированной по линии «федерация — регионы». Соответственно качество реализации закона о региональной политике должно было в значительной мере зависеть от работы «мягких» инструментов согласования интересов на всей территории страны (например, предлагалось учитывать стратегии и планы бизнеса при разработке и реализации документов и т.д.) Рабочая группа предложила ряд немедленных мер, которые должны были стать базой для создания государственной концепции региональной политики, в частности: ликвидировать антистимулы экономического развития, содержащиеся в системе межбюджетных отношений; закрепить строго целевой характер всех федеральных инвестиций в регионах, включающий необходимость среднесрочного планирования расходов федерального бюджета в региональном разрезе; создать специальный федеральный фонд поддержки социально-экономических реформ по аналогии с эффективным фондом реформирования региональных финансов; ускорить на федеральном уровне разработку мер кластерной политики и т. п.

В том же году партия «Единая Россия» на VII съезде (2 декабря 2006 года) приняла документ «Стратегия развития. Региональная политика», определивший ее видение концепции российской региональной политики. Проведя достаточный подробный анализ административной реформы, проведенной к 2006 году российским правительством, «Единая Россия» обозначила в качестве важнейшей задачи совершенствование федеративных отношений в «строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации» [«Единая Россия». VII Съезд 2006]. Определяющее значение при этом отводилось созданию механизмов и стимулов для ускорения экономического и социального роста, совершенствованию системы управления и оптимизации функций органов власти, развитию демократии и системы общественного самоуправления, активизации участия граждан в управлении государством.

В рассматриваемом документе прослеживается стремление центральной власти («Единая Россия» - партия власти и одна из наиболее ярко представленных сил в парламенте России в 2006 году) к реформированию региональной политики, преодолению положения децентрализации в отношениях «центр – регионы», регионализации и т. д. Так, отмечается, что партия «Единая Россия», через свою фракцию в Государственной Думе активно участвует в законодательном обеспечении изменения механизма наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и повышения их ответственности за реализацию единой государственной политики. Соответственно, правительство. Согласно тексту рассматриваемого документа, находится в процессе приведения в соответствие регионального и федерального законодательства; обеспечения единообразия в применении гражданского, уголовного, финансового законодательства; централизации управления важнейшими отраслями экономики (транспорт, энергетика, федеральные информационные системы и др.) Как благоприятный фактор развития концепции региональной политики

«Единой Россией» отмечалось упорядочение структур органов федеральной, региональной власти и местного самоуправления. Действующий институт федеральных округов и полномочных представителей Президента Российской Федерации, согласно тексту документа, позволяет улучшать управление государством, укреплять его устойчивость, территориальное единство страны.

Проведя анализ процессов административной реформы в России, партия «Единая Россия» предложила свой проект концепции региональной политики, в котором предложила, в частности, учитывать ряд исторически сложившихся особенностей развития России и российского федерализма: асимметричность структуры; неустойчивость баланса взаимоотношений между центром и регионами; высокая социально-экономическая дифференциация регионов России; отсутствие возможности целостного видения государством путей и механизмов социально-экономического развития вследствие применения системы прогнозов социально-экономического развития (вместо применявшегося ранее централизованного планирования) и т.д.

Действительно, можно согласиться с мнением аналитиков партии «Единая Россия», согласно которому разнородность государственно-правовой природы Российской Федерации, являющаяся при определенных обстоятельствах серьезным фактором дестабилизации, требовала в сложившихся условиях такой формы федерализма, которая обеспечивала бы баланс интересов федерального, регионального и муниципального уровней власти в вопросах реализации государственного, территориального управления в рамках укрепления единой исполнительной вертикали. Вместе с тем достигнутый баланс взаимоотношений между центром и субъектами Федерации, особенно республиками, был подвержен риску колебания в зависимости от изменений экономических, политических и этнокультурных обстоятельств, внешних факторов, упущений в кадровой политике. Не менее важным кажется и замечание в рассматриваемом документе о том, что за годы рыночных реформ произошло разделение субъектов федерации на небольшую группу относительно благополучных, в которую кроме двух столиц входят в основном регионы с экспортоориентированной и горнодобывающей промышленностью, и всех остальных. Значительно увеличился разрыв между десятком наиболее развитых, «богатых» регионов и десятком самых отсталых, «бедных». Отмечалось чрезмерное присутствие и в ряде случаев дублирование федеральными органами исполнительной власти в регионах. Так, в Южном федеральном округе на одного государственного служащего субъекта федерации приходилось в 2006 году полтора федеральных чиновника, выполняющих аналогичные функции. Обозначив стратегической целью – последовательную политику выравнивания уровней развития регионов, партия «Единая Россия» предложила свою концепцию, заключающуюся в объединении двух встречных блоков реформ – центрального административного управления регионами и реформ, обеспечивающих развитие внутрирегиональных процессов. При этом, безусловная лидирующая роль отводилась исключительно государственной (центральной) власти. В рамках первого блока реформ «Стратегия развития» партии предполагала: усовершенствование и стабилизацию системы федеральных, региональных и местных налогов и сборов, обеспечение рационального, справедливого и политически выверенного распределения трансфертов и субсидий; четкое, прозрачное и устойчивое разграничение межбюджетных отношений в полном соответствии с политикой разделения полномочий и предметов ведения; создание законодательно закрепленных норм и принципов взаимоотношений между федеральными и региональными органами исполнительной власти и т. д. Другой блок реформ, входивший в концепцию региональной политики России, согласно стратегии «Единой России» включал «национальные аспекты»: обеспечение организационно-правовых и финансово-экономических условий для удовлетворения этнокультурных потребностей граждан, сохранения этнической самобытности народов России, их языка; совершенствование законодательства в области гармонизации межэтнических отношений, межкультурного диалога и сотрудничества, в области миграционной политики, при одновременном противодействии проявлениям расизма, фашизма, шовинизма, несущим угрозу единству и целостности многонациональной России; поощрение деятельности национально-культурных автономий как институтов гражданского общества; обеспечение благоприятных возможностей для изучения русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; создание правовых и экономических условий для возвращения и обустройства соотечественников, переселяющихся в Россию, а также для сохранения и развития связей с соотечественниками и их организациями за рубежом, оказания поддержки в сохранении отечественной культуры; обеспечение правовых условий для решения проблем мигрантов, их адаптации в единое российское полиэтничное сообщество.

План стратегического развития «Единой России», получивший одобрение ее VII съезда в 2006 году, лег в основу официального правительственного заявления «Стратегия развития России до 2020 года», обнародованного В. Путиным 8 февраля 2008 года на расширенном заседании Государственного Совета [Путин В. 2008]. В выступлении В. В. Путин провел сравнение состояния региональной политики России во второй половине 1999-го и начале 2000-го годов. В частности, он отметил, что Россия представляла из себя «лоскутную» территорию (более двух тысяч спорных территорий). В большинстве субъектов Федерации действовали законы, противоречащие Конституции России. В качестве наглядного примера В. Путин привел правовой порядок, согласно которому статус отдельных территорий определялся как «суверенное государство, ассоциированное с Российской Федерацией» (имелась в виду республика Татарстан – М. А.) Также отмечалась малоэффективность государственной власти, проявившаяся: в ослаблении государственных институтов и пренебрежении законом; подконтрольности экономики олигархическим или откровенно криминальным структурам; и т. п. Отмечалось также, что к 2008 году не только не была преодолена, но даже усилилась

дифференциация между социально-экономическим развитием регионов (преобладают субъекты Федерации, имеющие низкие показатели; разница между субъектами Федерации практически по большинству основных параметров достигает десятки раз).

В связи с выявленными особенностями истории развития регионального политического процесса в России, проведение эффективной региональной политики позиционировалось В. Путиным как важнейший аспект модернизации государственного управления. В качестве стратегического плана был заявлен переход к новому этапу региональной политики, направленному на обеспечение «не формального, а фактического» равноправия субъектов Российской Федерации, позволяющего каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и диверсификации экономики территорий. Важная роль в данном процессе отводилась В. Путиным формированию новых центров социально-экономического развития – в Поволжье, на Урале, Юге России, в Сибири и на Дальнем Востоке, а также – созданию сети инновационных территориально-производственных комплексов; совершенствованию транспортной и энергетической инфраструктуры.

На основе поставленных В. Путиным задач Министерство регионального развития Российской Федерации разработало проект «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации» [Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Проект. 2008]. Региональная политика в Российской Федерации в данном проекте определяется как законодательно оформленная система правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, объединений бизнеса и иных институтов гражданского общества, направленная на достижение целей и решение задач политического, экономического и социального развития регионов в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики государства. Базовыми целями региональной политики в Российской Федерации декларируются: обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; формирование эффективного и компактного государства. Необходимо отметить, что развитие концепции региональной политики происходит в рамках методов стратегического планирования.

Сбалансированного социально-экономического развития предполагается достичь двояким путем: с одной стороны, за счет сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; с другой стороны – обеспечения баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Российской Федерации и создания равных возможностей для граждан Российской Федерации независимо от места проживания в реализации своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей. В условиях федеративного устройства государства и самостоятельности самоуправления особого внимания в развитии региональной политики заслуживают, по мнению разработчиков проекта, механизмы управления социально-экономическими процессами на федеральном, региональном и местном уровнях, обеспечивающие единство целей, задач и действий всех органов публичной власти. Это требует решения задачи совершенствования федеративных отношений и местного самоуправления, прежде всего, путем завершения разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления и выстраивания системы их надлежащего исполнения.

Инструментом достижения поставленных целей планируется сделать согласованные действия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Они должны совместно обеспечить максимально благоприятные условия для развития экономики субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, прежде всего, путем привлечения частных инвестиций и повышению качества и доступности бюджетных услуг.

Отмечая, что к настоящему времени в Российской Федерации, в основном, создана нормативно-правовая база для обеспечения сбалансированного развития субъектов Российской Федерации и эффективной реализации принципов государственного устройства; разграничены в целом полномочия между различными уровнями власти; упорядочено бюджетное устройство и сформированы правила межбюджетных отношений, и т.п., авторы проекта считают необходимым создать эффективные механизмы: координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; направленный на комплексное социально-экономическое развитие регионов, создание благоприятных инвестиционных условий; ответственности территориальных органов за исполнение возложенных на них полномочий и т.п. при этом указывается, что единственный работающий (пусть и малоэффективно) механизм обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на сегодняшний день предусмотрен Указом Президента Российской Федерации от 2.07.2005 №733 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» и принятым в его исполнение постановлением Правительства Российской Федерации от 5.12.2005 № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Одним из эффективных путей решения этой проблемы авторы видят проводимую в настоящее время работу по передаче исполнения полномочий федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации с определением механизмов ответственности последних за надлежащее исполнение пере-

данных полномочий и конечные результаты работы по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации требуют, согласно Концепции развития, последовательного решения проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, как инструмента как социально-экономического, так и политического, развития регионов. Не происходит, по мнению авторов Концепции, развития инфраструктуры, налоговых трансформаций и т.п. Кроме того, аналитики отмечают затянутость и избыточную компромиссность уже происходящих процессов.

Исходя из вышеперечисленного делается вывод о нарастании дисбаланса в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации, который в рамках действующей парадигмы управления региональным развитием компенсируется наращиванием объема межбюджетных трансфертов. Программа региональной политики, предлагаемая Министерством регионального развития Российской Федерации, включает следующие долгосрочные задачи: рациональное размещение федеральной производственной и социальной инфраструктуры с учетом конкурентных преимуществ регионов; переход к новым принципам применения финансово-бюджетных инструментов региональной политики; внедрение механизмов, обеспечивающих дополнительные стимулы к повышению эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по развитию территорий; завершение разграничения и организация эффективного исполнения полномочий федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления путем передачи осуществления субъектам Российской Федерации полномочий, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, и совершенствования механизмов исполнения полномочий; реализация в полном объеме общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и т.д.

Раскрытие поставленных задач нагляднее раскрыть на примере концепции развития Южного Федерального округа. Его преимуществами, согласно правительственным аналитикам, являются исключительно благоприятные климатические условия, выгодное географическое положение, высокий агроклиматический потенциал, уникальные рекреационные ресурсы и высокая степень обеспеченности трудовыми ресурсами. Мощный импульс развитию округа придаст проведение в 2014 году Олимпийских игр в Сочи. Ограничениями для развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа, являются неоднородность уровня их развития, слабая инфраструктурная обеспеченность, низкий уровень квалификации трудовых ресурсов, значительная доля трудных для освоения горных территорий, угрозы проявления экстремизма и терроризма.

Перспективы развития северо-западной части округа (Ростовская область) связаны с Ростовской агломерацией (города Ростов-на-Дону, Новочеркасск, Таганрог, Батайск, Азов и города восточного крыла Донбасса), экономика которой специализирована на транспортном, энергетическом и сельскохозяйственном машиностроении, металлургии, угледобывающей промышленности, транспортной логистике (с опорой на порт Тамань), а также секторах новой экономики (информационные технологии, научно-образовательный комплекс, инновационные транспортные технологии). Соответственно рассмотрены перспективы развития Азово-Черноморской части округа, Ставропольского края, Северного Кавказа, Волгоградской и Астраханской областей. Ключевыми условиями реализации региональной политики выступают: переход к конкурентоспособной экономике с диверсификацией ее традиционных специализаций; снятие инфраструктурных (прежде всего, в области транспорта) ограничений их развития.

Таким образом, начиная с сер. XIX в. разработка концепций региональной политики в России происходила в условиях формирования правовой базы, развитием «вслед» за происходившими процессами регионализации; попытками удержать государственное единство. На сегодняшний день правовая база региональной политики создана, оформилось и внутрирегиональное пространство, произошло, благодаря административным реформам, усиление централизации в региональных отношениях. Появилась возможность создания последовательной, четкой, равновесной региональной политики, объединяющей как интересы федерального центра, так и особенности развития российских регионов.

Список литературы

- Барыгин И. Н.** Регионоведение. – М.: Аспект Пресс, 2007.
Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. – М.: РОССПЭН, 2006.
Всероссийская политическая партия «Единая Россия». VII Съезд. Стратегия партии. Региональная политика [Электронный ресурс]. - <http://www.edinros.ru/news.html>.
Гессен В. М. Городское самоуправление. Дополнение к курсу Русского государственного права. - СПб., 1912.
Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Проект [Электронный ресурс]. - <http://www.maps.minregion.ru>.
Лохвицкий А. В. Губерния, земские и правительственные учреждения. - 1864.
Путин В. О стратегии развития России до 2020 года. Выступление на расширенном заседании Государственного совета. 08.02.2008 [Электронный ресурс]. - <http://www.edinros.ru/images>.
Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
Хлопонин А. Региональная политика: осмысление пространства // Ведомости. - 24.07.2006.
Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление. - СПб., 1902
Шаховской М. О городском самоуправлении. - Харьков, 1905.