

го самоуправления. Федерация – это проявление понимания к народам и территориям России, согласование их интересов с точки зрения многообразия и целостности Российского государства.

Литература

1. Журавский А. В. Христианство и ислам социокультурные проблемы диалога / А. В. Журавский. – М. : Наука, 1990.
2. Журавский А. В. Ислам в исторических судьбах России: мусульманский Восток в историософских концепциях русских антизападников // Вестн. РГГУ. Книга вторая: исследования, переводы. – М., 1999. – № 4. – С. 349–364.
3. Зубов А. Будущее российского федерализма // Знамя. – М., 1996. – № 3. – С. 15–20.
4. Тайсунов М. У. Противоречия как процесс / М. У. Тайсунов. – Ростов н/Д., 1991.
5. <http://www.philosophy.ru/iphras/library/evrasia/index.htm>

МАНСУРОВА В. В.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ СТАТУСА РЕГИОНОВ

В последние десятилетия во всем мире одним из ключевых направлений социально-экономической политики стала региональная политика. Особенную актуальность последняя приобрела в настоящий период, так как в условиях кризиса важнейшей задачей каждого государства является сохранение конкурентоспособности развитых регионов и поддержка регионов со скудными ресурсами, с острыми социальными проблемами и с неблагоприятной хозяйственной структурой. При этом, несмотря на важность региональных проблем, в Российской Федерации до сих пор отсутствует грамотная долгосрочная региональная политика. Более того, существует убежденность, что такая политика неэффективна [1]. Однако в мировой практике есть примеры детально разработанной системы региональной политики, которые можно успешно использовать для совершенствования отечественной политики в отношении регионов. Одним из самых ярких примеров можно назвать региональную политику Европейского Союза и его отдельных стран-членов. В этой связи целесообразно дать сравнительную характеристику региональной политики в ЕС и России, – и, прежде всего, остановиться на нескольких основных вопросах: 1) принципы выделения регионов; 2) характер взаимоотношений центра и регионов; 3) правовой статус регионов.

В ЕС существует множество устойчивых региональных общностей разнообразного типа. Регионы постепенно превратились из объектов государственной политики в самостоятельные субъекты государственного и надгосударственного политико-правового пространства, в том числе они были признаны неотъемлемыми элементами европейской интеграции. Это обусловлено несколькими причинами: многоуровневой идентичностью жителей Европы, исторической обусловленностью существования регионов, социально-географическим и экономическим единством и т. д. [2].

Однако факт признания региона центром политики ЕС вызвал существенные затруднения, так как в каждом из государств-членов административно-территориальное деление имело собственную природу, и регионы, выделенные таким образом, невозможно было сопоставить. Для решения практических задач Евростатом была разработана Номенклатура территориальных единиц статистического учета (NUTS). Согласно данной классификации было произведено выделение трех уровней регионов, в основе которого лежит численность населения. При этом регионы в странах ЕС выделяются, даже если в реальности соответствующие единицы отсутствуют, но в этом случае они не наделяются какими-либо функциями, а используются только в целях осуществления региональной политики.

При всей обоснованности учета численности населения для выделения регионов и проведения политики в их отношении, этого в Евросоюзе посчитали недостаточным, так как с точки зрения региональной политики важны не столько абсолютные размеры регионов, сколько уровень их экономического развития. Поэтому еще один критерий, который учитывается в ЕС – это ВВП на душу населения от среднего по ЕС-27.

Такое выделение регионов способствует формированию четких целей региональной политики и механизмов ее реализации. Так, например, «цель 1» в рамках политики «конвергенции» – приведение ВВП на душу населения к уровню 75 % от среднего по ЕС. Но это не единственный показатель для формирования региональной политики, – также учитываются уровень безработицы, степень развития телекоммуникаций (например, доступ к сети Internet), активность в сфере НИОКР, плотность населения, развитость инфраструктуры и т. д. [3]. При этом принципы и ме-

ханизмы реализации региональной политики не только четко прописаны в документах, но и обеспечены достаточным финансированием. Так, на период с 2007 г. по 2013 г. запланировано выделить на указанные цели 350 млрд евро. Предусмотрены и механизмы контроля и учета эффективности использования выделяемых средств.

Таким образом, в основе политики лежит цель сглаживания территориальных контрастов с учетом специфики отдельных регионов. Этот учет специфики проявляется в одном из выдвинутых принципов реализации региональной политики, который определяет конъюнктуру взаимоотношений центра и регионов в Европе, а именно в принципе *subsidiarity* (субсидиарность), который, по сути, означает, что всякая проблема должна решаться только на том уровне власти, который может решить ее наиболее эффективно, иными словами, не допускается никакая деятельность любого органа, если проблема может быть успешно решена на более низком уровне управления [4].

Примечательно, что официальные инстанции ЕС предпочитают, исходя из практических соображений, не давать четкой дефиниции региона. Поэтому регион предстает как «экологическая зона», «географическая территория» или «геополитическая единица» и т. д., т. е. вопросы суверенности принципиально не затрагиваются центром.

В отечественной практике существует четкое определение понятия «регион», которое дано в указе президента № 803 об «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», где под регионом понимается «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации» [5]. Здесь главный фактор определения региона – соответствие границ региона той или иной единице территориально-политического устройства. При этом возможно, хотя и необязательно, отождествление региона с административной структурой [6].

Таким образом, в российской науке и практике сложилось представление о том, что понятие «регион» является синонимом понятия «субъект федерации». Результатом такого подхода стал

тот факт, что провозглашенная в 90-е – начале 2000-х гг. политика сокращения различий между российскими регионами в уровне их социально-экономического развития в реальности проявилась в выравнивании бюджетной обеспеченности, т. е. сокращении различий по уровню доходов региональных бюджетов на душу населения. В итоге проблемным регионам выделялись средства, которых хватало только на текущие расходы, но не было достаточно на инвестиции в развитие [7].

При этом следует отметить, что впоследствии стали считать неэффективной саму провозглашенную политику, а не подход к ее реализации. Не был пересмотрен и принцип выделения регионов, – это по-прежнему субъекты федерации при явной тенденции к их укрупнению, которое уже не раз предпринималось и в отечественной, и в зарубежной истории. Практика показывает, что если регионы укрупняются без учета всех факторов их развития, то они являются удобными для решения управленческих задач, но не имеют потенциала экономической конкурентоспособности.

Выстраивание вертикали власти является важным индикатором региональной политики. По сути, оно означает переход к политическому централизму и продолжение «имперских» взаимоотношений между центром и регионами, при которых регионы воспринимаются как внутренние колонии и, соответственно, интересы регионов учитываются в последнюю очередь. Все проблемы решаются только в федеральном центре, а самостоятельность регионов носит марионеточный характер.

Особенно ярко вышеизложенные положения можно проиллюстрировать на примере решения проблемы правового статуса регионов РФ. В Конституции России заложен принцип федерализма, который в теории означает, что, с одной стороны, составным частям федерации должна предоставляться необходимая и достаточная самостоятельность, возможность развивать самоуправление, а с другой – должно обеспечиваться их должное участие в решении общефедеративных дел [8]. В рамках Российской Федерации выделяется шесть типов регионов (субъектов федерации), при этом в ст. 5 Конституции Российской Федерации, в основах ее конституционного строя, республика в составе Российской Федерации определяется как государство. Такое признание, осуществленное в основах конституционного строя России, явля-

ется высшим юридическим признанием государства не только по форме, но и по сути. То есть государство в составе России при своем конституировании может рассчитывать на сохранение не только внешних государственных атрибутов, но и основных существенных характеристик государства [9]. Данное положение до 2000 г. подтверждалось конституциями республик и договорами между РФ и субъектами.

Однако в последнее десятилетие по данному вопросу произошло кардинальное изменение официальной политики, которое проявилось, во-первых, в Постановлении Конституционного Суда, согласно которому положение ст. 5 Конституции в отношении республик «лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера», и что «государственный характер субъектов Российской Федерации, отличающий их от уровня местного самоуправления, присущ им как любым субъектам федеративных государств». Кроме того, в данном документе отмечено, что «республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным» [10].

При этом в соответствии с постановлением того же Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. суверенитет, например Республики Татарстан, признавался легитимным. Конституционные суды Башкортостана и Татарстана приняли соответственно постановления от 4 октября 2000 г. № 14-П и от 7 февраля 2003 г. № 8-П, в которых поддерживается, признается и обосновывается государственный суверенитет этих республик.

Данная существенная судебная коллизия по вопросу суверенитета государства (республики) в составе государства (РФ), является не только предметом теоретической дискуссии, но, прежде всего, отражает столкновение интересов центра и регионов в России, а также служит доказательством усиления «имперских» тенденций в региональной политике РФ. В рамках описываемого процесса, например, из системы органов государственной власти республик в одностороннем порядке изъяты суды общей юрисдикции, разрушается система исполнительных органов государ-

ственной власти субъектов Федерации, в судах находятся дела, по которым оспаривается гражданство республик в составе Российской Федерации и т. д. Центр изымает все больше полномочий в сферу федерального регулирования, игнорируя демократические принципы децентрализации и субсидиарности в федеративном государстве, используемые в Совете Европы, вступив в который, Россия взяла на себя обязательство их соблюдать.

Таким образом, очевидно, что в отечественной региональной политике не учитывается положительный зарубежный опыт, что влечет за собой углубление противоречий федеративного развития, влияющее на такие фундаментальные основы государственной жизни, как демократия, федерализм, децентрализация и субсидиарность. Поддержка многоуровневости регионов может обогатить федеративную природу государства, дать возможность свободного развития самобытности самоопределившихся в них народов и, в конечном счете, способствовать толерантности, единству и целостности общества.

Примечания

1. Кузнецова О. В. Нужна ли России региональная политика? // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность. М., 2008. С. 5–9.
2. Региональная политика стран ЕС /отв. ред. А. В. Кузнецов. М., 2009. С. 8–11.
3. Kaminska M.E. European Union's regional policy // Pol. quart of intern. affairs. Warsaw, 2007. Vol. 10, N 3. P. 83.
4. Subsidiariedad: historia y aplicación. Subsidiarity: History and application. Pamplona, 2000. P. 257.
5. Основные положения региональной политики в Российской Федерации // Рос. газ. 1996. 11 июня. С. 4.
6. Айзинова И. М., Нациорковский В. В. Непроизводственная инфраструктура регионального центра // Социол. исслед. 1984. № 3. С. 78.
7. Кузнецова О. В. Указ. соч. С. 6–10.
8. Бауэр Х. Верность федерации как определяющий принцип немецкого государственного права // Казанский федералист. 2003. № 1(5). С. 24.
9. Ягудин Ш. Государство – субъект Федерации: проблемы теории и практики // Казан. федералист. 2003. № 3 (7). С. 14.
10. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92–0; 8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10–П.