

Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика *М.: ИНФРА-М, 2008. — 352 с.*

Организация государственного и муниципального управления в современной России — одна из самых сложных в мире, что связано с федеративным устройством страны и формальным обособлением местной власти от государственной. Новые аспекты этой проблематики рассмотрены в только что вышедшей монографии профессора В. Н. Лексина «Федеративная Россия и ее региональная политика». Издание этой книги более чем своевременно, поскольку в нашей стране и население, и бизнес должны принимать многие деловые или повседневно-бытовые решения в зависимости от установлений одновременно трех уровней власти: центральной (федеральной), региональной (субфедеральной) и местной (муниципальной), а соотношение их полномочий и ресурсных возможностей в последние годы существенно изменилось.

Автор справедливо обращает внимание на то обстоятельство, что в предыдущие годы Россию обвиняли и «справа», и «слева» в том, что она не похожа на свой конституционный портрет (демократическое, правовое, социальное и даже светское государство), но при этом почти никто не упрекал наше государство в том, что оно не федеративное. Затем ситуация изменилась, и сомнения в том, что *Россия — действительно федеративное государство*, начали все чаще мелькать в отечественной и зарубежной периодике и звучать в ходе различных дискуссий. То же относится и к государственной региональной политике.

В рецензируемой книге при рассмотрении конкретных ситуаций, общих и частных проблем соединены различные направления исследований вопросов федерализма, местного самоуправления и региональной политики в соответствии с идеологией системного подхода. Это позволило автору корректно ответить на

главные вопросы, ставшие названиями трех разделов книги: насколько федеративна федеративная Россия, насколько соразмерны ресурсы, масштабы и формы участия федерального центра и субъектов РФ в решении вопросов общероссийского и конкретно-регионального значения и, наконец, насколько региональна (то есть ориентирована на общие интересы государства и регионов) государственная региональная политика.

Федерализм не случайно называют формой «территориальной демократии»: он открывает возможности региональной самостоятельности и инициативы, позволяет предметно анализировать и решать внутрирегиональные проблемы, создает своеобразную систему «сдержек и противовесов» федеральных и региональных властей. В то же время реализация принципов федерализма в практике государственного управления — дело исключительно сложное, поскольку центральная власть вынуждена признавать самостоятельность региональных властей по многим вопросам, а региональная — должна самостоятельно действовать только в коридоре возможностей, установленных центром. При этом и у центра, и у регионов имеются свои исключительные предметы ведения, свои собственность, финансовые ресурсы и, естественно, свои интересы, что порождает множество трудноразрешимых коллизий. Может быть, именно поэтому только 25 государств мира называют себя федерациями.

Есть мнение, что федеративное устройство противопоставлено России, которой якобы требуется мощная центральная власть, управляющая «твердой рукой», что было доказано достижениями советского периода, основанными на максимальной концентрации всех ресурсов страны; сторонники таких представлений

считают, что федерализм был навязан новой России либерально-демократическими реформаторами, считавшими образцами государственного устройства федерации США и Германии. В книге показано, что огромные пространства страны и чрезвычайное разнообразие ее регионов вкупе с наличием в каждом из них предмета и потенциала управления, не уступающего центру, делают федерализм естественной, необходимой и общепольной формой территориальной организации нашего общества (с. 43).

Автор объясняет, как и почему в начале XXI в. в России стала формироваться модель «нового федерализма», характеризующаяся резким усилением административного и финансово-бюджетного потенциала центра и соответствующим ослаблением роли регионов (эту модель иногда называют «централистским федерализмом»). Появление «нового федерализма» было логически связано с начатым в этот же период «укреплением вертикали власти» и включало много нововведений, в основном реализованных в указах президента РФ. Был изменен порядок формирования «палаты регионов» (Совета Федерации), и избранных в регионах губернаторов и президентов сменили их представители, изменился порядок избрания руководителей субъектов РФ (региональными законодательными органами после одобрения кандидатур президентом РФ), началось образование новых субъектов РФ (их укрупнение), активизировался процесс перераспределения полномочий между центром и регионами и т. д. (с. 138 и далее).

Нынешняя система межбюджетных отношений — прямое отражение централистской политики «нового федерализма». Именно она стала определять практически все аспекты отношений центра и регионов, а российский федерализм начали называть «самым бюджетным федерализмом в мире». Одновременно резко возрос дисбаланс доходов федерального, региональных и местных бюджетов; все большая часть доходов, собираемых на территориях субъектов РФ (более 60% в 2008 г.), оказалась сконцентрированной в федеральном бюджете, а регионы в своем большинстве стали все сильнее зависеть от дотаций и субвенций, предоставляемых центром.

Автор подчеркивает, что единой модели федерализма не существует и каждое

из 25-ти государств, называющих себя федеративными, привносит в реализацию его принципов свою специфику. Поэтому, например, в трех сопредельных государствах — Мексике, США и Канаде — федеративные отношения различны. И предыдущая, и новейшая модели федеративных отношений в России демонстрируют не отступление от принципов федерализма, а специфические формы и методы их реализации (в частности, чрезмерную централизацию власти). Как показано в книге, формально в федеративной России нет ничего такого, что бы в той или иной мере не присутствовало в других федерациях. Проблема в том, что в нашей стране все эти элементы механически соединились.

Особенности федеративных отношений, сложившихся в России в последние годы, существенно корректируют представления о сути и проблемах разработки государственной региональной политики. Нормативное ее определение в Российской Федерации отсутствует, а имеющиеся толкования весьма противоречивы.

Автор трактует государственную региональную политику в *широком, концептуально-содержательном смысле* как разработку и реализацию федеральными, региональными и местными органами власти парадигмы целенаправленных изменений структуры и параметров территориальной организации общества, способствующих установлению баланса между размещением экономики и системой расселения и тем самым расширяющих возможности экономически оправданного и социально приемлемого функционирования регионов, городов и сел России (с. 212).

В более *узком, конкретно-деятельностном смысле* государственную региональную политику предлагается трактовать как установление порядка обоснования, принятия и реализации мер политического, административного, финансового и иного воздействия: (а) на социальные, демографические, инфраструктурные и другие параметры *региональных ситуаций*, которые требуют корректировки со стороны государственной власти; (б) на причины и следствия *региональных проблем*, решение которых признается общественно значимым и приоритетным. При этом под *региональной ситуацией* в рецензируемой книге понимаются

выраженное в структуре определенных параметров состояние какой-либо территориальной системы, а также условия и обстоятельства, его определяющие. *Региональная проблема* трактуется как конкретное явление (процесс) политического, экономического и социального характера, создающее риск для нормального функционирования территориальной системы, вызывающее напряженность в соответствующем сообществе, а потому требующее *ответной реакции* — регулятивных действий федеральных, субфедеральных или местных органов власти и управления (с. 207—208).

Автор справедливо замечает, что как бы ни трактовали понятие «государственная региональная политика», применить его можно только к тому, что основывается *на концептуально выверенной структуре целей, на учете реальных интересов властей, населения и бизнеса, на четких представлениях о ресурсных возможностях и политических, социальных и экономических последствиях принимаемых решений* (с. 208).

Выдвинутые В. Н. Лексиним более пятнадцати лет назад и развитые в последующих публикациях положения о причинах и последствиях процессов территориальной дифференциации демографического, социального и экономического потенциала России, а также о значимости этих процессов не столько для регионального, сколько для муниципального (точнее — поселенческого) уровня находят полное подтверждение во всех регионах России. Аномально дисперсные, мелкоареальные, точечные проявления экономической и социальной активности становятся устойчивой тенденцией, а пресловутые «точки роста» (призванные стать «локомотивами» развития сопредельных и отдаленных территорий) преимущественно воспроизводят его в пределах городской черты. В этих условиях крайне актуально обоснование действительно необходимых стране и ее регионам *точек локализации государственной региональной политики*.

В монографии показано, что географические и иные объективные обстоятельства вряд ли позволяют в обозримом будущем сделать российское пространство равномерно обжитым и хозяйственно гомогенным. Но это и не обязательно для стран с обширными арктическими или пустынными территориями, огром-

ными зонами дискомфорта проживания, неустойчивого земледелия и т. п. Политика «равномерного размещения производительных сил» в СССР ушла в небытие одновременно с исчезновением союзного государства, а рыночно-экономическое территориальное развитие никогда на ней не основывалось. Поэтому проблема территориальных дифференциаций остается крайне острой именно для постсоветской России, где рыночные преобразования осуществляются в пространстве, сложившемся в результате проведения указанной политики в течение нескольких десятилетий.

При анализе объективных обстоятельств, формирующих особые условия, предпосылки и ограничения развития современной России, а следовательно, и содержание ее региональной политики, автор рекомендует иметь в виду точечную концентрацию экономического и социального потенциала страны в сотне так называемых «региональных столиц» (административных центров субъектов Федерации) и крупнейших городов. Это явление не имеет аналогов в развитых странах. Автор отмечает и отчетливую политическую окраску «регионально-столичной» проблемы. В книге показано, что де-факто в пространстве федеративной России многое определяют несколько десятков «региональных столиц» и крупнейших городов (с. 251).

Автор завершает монографию рассмотрением ряда проблем, связанных с разработкой и реализацией государственной региональной политики на примере крупнейшего макрорегиона страны — Дальнего Востока. Он исходит из того, что обеспечение стабильного и системного развития дальневосточной части России — задача одновременно и федерального центра, и соответствующих регионов.

Материал книги, информационно насыщенной и содержательно актуальной, представлен в форме, удобной для использования и в учебном процессе. Можно не сомневаться, что она будет полезна государственным и муниципальным служащим, преподавателям вузов и научным работникам, студентам и аспирантам, а также всем, кто интересуется проблемами федеративного устройства нашего государства.

Б. З. Мильнер,
д. э. н., профессор