



УДК 323(470+571):65.04

**И.Г. НАПАЛКОВА**, к.ист.н., доцент, докторант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, ст.науч.сотр. Научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск, ул. Большевикская, 68  
Электронный адрес: zamisi@yandex.ru

**А.С. СОЛДАТОВА**, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, науч.сотр. Научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск, ул. Большевикская, 68  
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

### ЦЕНТРАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ФОКУСЕ SWOT-АНАЛИЗА

В настоящее время утвердилось понимание того, что система управления регионами нуждается в реформировании с целью соответствия их политическим реалиям и уровню социально-экономического развития российского общества. Заданные векторы развития актуализируют необходимость разработки и реализации новой парадигмы территориального управления, базирующейся на устойчивом развитии. Ее выработка требует как отслеживания и оценивания в динамике процессов качественных, количественных

В статье рассматривается совокупность природно-географических, культурно-исторических, экономических, социально-демографических, геополитических, нормативно-правовых, управленческих и политических факторов, воздействующих и отчасти определяющих специфику территориального управления современной России. В качестве исследовательского метода выбран SWOT-анализ, позволивший выделенные параметры свести в единую систему показателей и детально их охарактеризовать.

**Ключевые слова:** территориальное управление; центр; регион; SWOT-анализ; контрастность регионального развития; государственная региональная политика; политические коммуникации

и структурных изменений, основных трендов и проблем, так и аналитического прогнозирования возможности распространения эффективных управленческих практик или их элементов, разработку пошаговых решений по оптимизации системы и др.

Актуальным задачам по формированию теоретико-методологических основ изменений в политико-правовой и социально-экономической сферах страны отвечает исследовательский проект «Динамика центрально-периферийной конфигурации современной России и политические механизмы оптимизации территориального управления» (ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы), выполняемый коллективом НОЦ «Политический анализ территориальных систем» МГУ им. Н.П. Огарёва. В его рамках была разработана программа комплексного прикладного политологического исследования «Политические механизмы территориального управления в современной России», цель которого заключается в анализе политических механизмов территориального управления в современной России и методов их оптимизации в условиях модернизации структуры центрально-периферийной конфигурации.

В набор прикладных методов был включен SWOT-анализ, позволивший определить сильные (Strengths) и слабые стороны (Weaknesses), свести внешние и внутренние возможности (Opportunities) и угрозы (Threats) в единую систему показателей и детально их охарактеризовать.

К основным факторам, воздействующим на территориальное управление в России, были отнесены следующие.

1. *Природно-географические.* Среди сильных сторон отмечены: большие запасы природных ресурсов, динамично развивающаяся сырьевая база, обилие полноводных рек. Слабыми названы: оторванность от морей, климатические особенности, размерность, равнинный характер основного массива территории России.

2. *Культурно-исторические условия:* особенности российской ментальности, авторитарная форма сознания, консервативные тенденции в массовом политическом сознании, инерционность мышления, разрывность традиций управления, конъюнктурность, полиэтничность и др. Все перечисленные факторы были отнесены к слабым сторонам.

В числе сильных сторон отдельно можно выделить вариативность центрально-периферийных отношений, сформированную за счет своеобразия управленческих практик.

3. *Экономические факторы.* К сильным сторонам отнесены: рост открытости экономики (внешняя торговля), инвестиционная привлекательность российских регионов, наличие государственных программ социально-экономического развития регионов, наличие устойчиво работающих и развивающихся предприятий общероссийского значения, концентрация бюджетных ресурсов на федеральном уровне, диверсифицируемость экономики крупных городов.

Слабых сторон выделено больше: значительная контрастность социально-экономического развития регионов, дифференциация темпов экономического развития российских регионов, слабая инфраструктурная освоенность, низкий агломерационный эффект, деформация функциональной структуры городов,

преобладание монопрофильных, узконаправленных центров, проблемность межбюджетных отношений РФ, уровень коррупции и т.д.

4. *Социально-демографические факторы.* Положительная динамика социально-демографического развития и социальная ориентированность государства были охарактеризованы как сильные стороны. Слабые стороны: разница в демографическом потенциале субъектов РФ, плотность населения, тренды пространственного развития, качество жизни, неустойчивость стратификационной структуры российского общества, социальная поляризация, углубление социальной и имущественной дифференциации.

5. *Геополитические факторы.* Среди сильных сторон выделяются: положение России как естественного транзитного моста между Европой и Азией и на путях глобальной торговли, пространственная протяженность. Среди слабых – пространственная неравномерность распространения мирохозяйственных связей, наличие особых внешнеэкономических интересов отдельных территорий, внешнеполитические факторы эволюции российской территориальной системы.

6. *Юридические или нормативно-правовые факторы.* Они переплетаются с политическими, однако выделены в отдельную группу. Приведение в соответствие регионального и национального законодательства оценено как положительная сторона. К слабым отнесены: избыточность субъектного состава Российской Федерации, проблема равноправия субъектов Российской Федерации, наличие сложносоставных субъектов в Российской Федерации, разграничение полномочий между центром и регионами Российской Федерации, закрепление за исполнительной властью больших полномочий, чем у законодательной (представительной) власти по линии центр – регионы.

7. *Управленческие факторы* включили себя, с одной стороны, наличие управленческих ресурсов, полноценную и всестороннюю информацию о процессах и ресурсах, соответствие системы управления существующему уровню экономического развития, которые были оценены как сильные стороны. С другой стороны, устаревшие технологии в реализации регионального управления, слабая сеть распространения управленческих решений, отсутствие механизмов избавления от инерционности в развитии, излишняя централизация принятия управленческих решений, низкий уровень самоуправления и саморегулирования, слабый объект управления, оцененных соответственно как факторы, которые отрицательно воздействуют на территориальное управление России.

Особое значение для исследования представляло рассмотрение политических факторов, так как их анализ напрямую влияет на решение таких проблем, как оптимизация баланса интересов государства и регионов, реформы административно-территориального устройства, упрочение конструктивных практик взаимодействий акторов политики и др.

Вся совокупность составляющих была классифицирована и охарактеризована по блокам «Статус регионов в системе отношений «центр – регионы», «Государственная региональная политика», «Каналы и формы взаимодействия по линии «центр – регионы».

Сильными сторонами в блоке «Статус регионов в системе отношений «центр – регионы» на сегодняшний момент являются:

– *Упорядочение отношений центра и регионов.* В 2000-х гг. федеральным центром были инициированы и проведены крупномасштабные реформы – федеративная, административная. Новая политика отчасти упорядочила отношения центра и регионов, ввела их в правовое русло и создала условия для осуществления контроля федеральных властей над регионами.

– *Лояльность региональных элит к федеральному центру.* В связи с особенностями системы взаимодействия регионов с центром по принципу так называемого «фаворитизма», когда ресурсы распределяются в зависимости от своеобразного рейтинга территорий, складывающегося из степени лояльности к центру, региональные элиты согласны обменивать возможности агрегировать свою политическую волю взамен на выгодное финансовое и ресурсное распределение. Подобную характеристику следует отнести и к слабым сторонам развития, однако, в федеративном государстве определенная степень лояльности субъектов может заключаться в возможности нахождения компромисса, оптимального баланса. Результатом может являться эффективность в проведении реформ, инициируемые федеральным центром.

– *Сильная и дееспособная центральная власть.* Если центральная власть является сильной и дееспособной, если она в состоянии проводить осмысленную политику и создавать благоприятные и единые для всех условия развития территорий, то, во-первых, любые сепаратистские поползновения будут эффективно пресечены и, во-вторых, ни один из регионов не будет испытывать потребности в суверенизации. В настоящее время в ходе реализации реформы можно наблюдать признаки и эффекты этих тенденций.

– *Стратегия государственного строительства.* Идея сохранения целостности государства при достижении самодостаточности всех субъектов РФ поддерживается не только руководством страны, но и обществом, экспертами и специалистами. Указывается на природно-географические и исторические особенности России, при которых становится невозможным становление децентрализованного федерализма.

К слабым сторонам можно отнести такие факторы и явления, как:

– *Избыточная централизация при явном доминировании федерального центра.* Существующая система взаимодействия между центром и регионами, скорее, характерна для централизованных государств:

- а) региональные элиты выведены из пространства большой политики;
- б) осуществляется масштабное перераспределение экономических ресурсов в пользу федерального центра и крупнейших государственных компаний;
- в) за центром закреплены компетенции (полномочий), связанные с реальной властью (например, в области природных ресурсов);
- г) центр расширяет свое присутствие в регионах через федеральные органы, находящиеся в субъектах РФ вплоть до прямого участия в формировании органов власти субъектов РФ;
- д) федеральный центр самостоятельно осуществляет приоритеты внутренней и внешней политики государства;
- е) происходит ослабление роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов при одновременном усилении позиции органов исполнительной власти.

– *Дисбаланс в наполнении ролевых компонентов центрально-региональной конструкции.* Российское государство выполняет сравнительно разную роль

в региональном развитии. С одной стороны, оно инициирует разработку и реализацию нормативно-правовой базы, осуществляет прогнозирование и выбор стратегических приоритетов. С другой – центр определяет правила игры на поле региональных возможностей и проблем и наблюдает за соблюдением этих правил. На данный период времени большинство вопросов, связанных определением приоритетов развития, решаются в одностороннем порядке центром. Среди них чаще всего оказывается политико-правовая сфера. Регионы, в результате проводимой политики, не могут принимать оптимальные решения на основе существующих интересов населения, региональных промышленных компаний, бизнеса.

Также имеют место быть такие слабые стороны, как отсутствие последовательной политики, четкой концепции взаимоотношений в системе «центр – регионы»; асимметричность отношений центра с регионами; отсутствие единого правового и политического пространства регионов России; постоянное изменение расстановки сил между регионами, их политического веса и влияния, несовершенство системы учета региональных интересов центром, безынициативность и неспособность регионов правильно формировать свои запросы.

Характеристика сильных сторон блока «Государственная региональная политика» выглядит следующим образом:

– *Наличие региональных «точек роста».* Среди основных направлений экономической региональной политики в современной России находится селективная поддержка «региональных точек роста» на основе использования специфических потенциалов роста и стимулирования деловой активности и новой инвестиционной политики. Анализ тенденций развития некоторых территорий подтверждают возможность осуществления намерений руководства. В условиях достаточно длительного периода экономического роста в России сформировались центры опережающего развития. Они играют определяющую роль в региональном развитии, так и концентрируют экономическую активность, являются экономическим каркасом территории. Также «точки роста» транслируют рост на прилегающие территории и менее крупные города.

– *Перераспределительные механизмы региональной политики.* При проведении политики выравнивания, во-первых, определяются границы региона требующего поддержки. Учитываются такие показатели, как уровень развития производства, размеры доходов, получаемых населением, плотность населения, масштабы безработицы. Во-вторых, вырабатывается концепция специализации данного региона. Основания для поддержки разнообразны: неравномерность развития, экономические катастрофы и т.д.

– *Реализация программ по поддержке депрессивных регионов.* В современной государственной региональной политике наиболее актуальной ее составной частью является поддержка депрессивных регионов страны. Одной из важнейших форм организации государственной региональной политики в этих условиях становятся федеральные и региональные целевые программы. Это позволяет сконцентрировать необходимые ресурсы на наиболее важных участках территории России.

Среди слабых сторон выделены:

– *«Замораживание» сильной государственной региональной политики.* Скорее можно говорить о существовании отдельных элементов «нормальной» региональной политики, часто не только не увязанных в систему, но и

противоречащих друг другу. *Главная цель региональной политики заключается в сохранении единства и целостности России, недопущении ее распада на суверенные территории.* Федеральные власти также более склонны к решению, в рамках региональной политики, проблем внутривнутриполитических, нежели социально-экономических, при этом проблем тактических, а не стратегических.

– *Финансовая зависимость регионов от центра.* Модель финансовой поддержки территорий, которая в России обусловлена экономическими диспропорциями регионов, обернулась финансовой зависимостью регионов. Это, в свою очередь, привело к зависимости политической. Некоторые регионы в значительной степени или даже почти полностью зависят от федеральной помощи. Принципиальное политическое значение имеет тот факт, что к числу финансово зависимых регионов относится большинство республик. Такое явление, во-первых, углубляет противоречия между «сильными» и «слабыми» регионами. Во-вторых, минимизирует свободное развитие регионов на принципах самообеспечения и лишает их стимулов к модернизации. В-третьих, сокращает политические притязания рассматриваемых территорий.

Список можно продолжить такими факторами: игнорирование разнородности уровней развития субъектов Федерации; ограниченное включение в систему экономических и политических реалий региональных потенциалов; отсутствие эффективных форм межрегионального сотрудничества.

«Каналы и формы взаимодействия по линии “центр – регионы”» также поделены на сильные и слабые стороны, в перечень первых вошли:

– *Введение системы представителей Президента РФ в федеральных округах.* Появление административно-государственного деления на федеральные округа в значительной мере расширило функциональное содержание взаимодействия регионов, наложило помимо экономических и ресурсных ролевой компонент, функции по реализации различных программ и проектов, направленных на управление жизнью людей и жизнеобеспечение.

– *Увеличение роли Администрации Президента РФ как канала взаимодействия центра и регионов.* Происходит оно прежде всего из-за ослабления роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов. Российский парламент лишился политической автономии и превратился в орган «де-юре», в то время как усилились позиции органов исполнительной власти. Администрация Президента и Правительство инициируют законопроекты «сверху», что делает в глазах региональных властей их наиболее дееспособными и эффективными. Администрация Президента Российской Федерации обретает больший интерес со стороны региональных властей также в связи с расширением полномочий в сфере удовлетворения региональных интересов непосредственно Президента.

– *Возвращение к практике выборности губернаторов регионов и либерализация и упрощение системы партстроительства.* В настоящее время идет дискуссия об использовании новой схемы назначения губернаторов. Инициатива Д. Медведева в виде законопроекта о восстановлении прямых выборов губернаторов, поддержанная В. Путиным, призвана усовершенствовать систему взаимодействий центра и регионов, придав ей демократические черты, которые будут являться актуальными в связи с нарастанием активности гражданского общества страны.

Изучение современного регионального процесса свидетельствует о том, что политическая реформа, проводимая центром, может иметь далеко не однозначные политические последствия. Замена одного механизма другим не сможет решить закоренелые проблемы системы «центр – регионы». Центрально-региональные отношения не станут более предсказуемыми и прозрачными. Территориальное управление современной России нуждается в масштабной федеральной реформе с целым комплексом мер оздоровления ситуации. Однако, уже существующие решения руководства страны по возвращению к выборности губернаторов регионов, либерализации и упрощению системы партстроительства не лишены целесообразности.

– *Ужесточение кадровой политики при назначениях на значимые посты.* Кадровая политика последних лет подлежала решительным преобразованиям, которые можно охарактеризовать как ее ужесточение. Она стала более прозрачной, предсказуемой, обеспечивающей сохранение преемственности и последовательности намеченного курса.

Слабыми сторонами в рассматриваемом блоке являются:

– *Чрезмерная роль неформальных каналов взаимодействия центра и регионов.* В современной России роль неформальных каналов взаимодействия центра и регионов, прежде всего личных контактов представителей региональной политической элиты и федеральных государственных деятелей, является чрезмерно существенной. Несмотря на наличие формальных правил и процедур такого взаимодействия, гораздо более эффективным является следование установившимся неинституционализированным традициям, основанным на использовании специфического набора инструментов: кулуарных переговоров, взаимовыгодного обмена административным и экономическим влиянием и др. Данное обстоятельство делает систему взаимоотношений «центр – регион» излишне субъективной, определяет подход федеральных властей к тому или иному субъекту Федерации не на основе единых формализованных принципов, а на основе разнородной, не поддающейся логическому осмыслению, системы предпочтений.

– *«Фаворитизм» в системе отношений «центр – регион».* Ресурсы в системе отношений «центр – регион» распределяются в зависимости от своеобразного рейтинга территорий, который складывается из степени лояльности к центру. Дополнительной возможностью лоббирования региональных интересов является принадлежность к партии «Единая Россия».

Несмотря на то, что субъекты пытаются стать «фаворитами» Кремля, отношения между центром и регионами в России стали носить все более напряженный и непрозрачный характер. В значительной степени возросла готовность некоторых региональных элит противостоять действиям федерального центра. Однако это касается экономически самостоятельных регионов страны.

– *Снижение активности и эффективности работы полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.* Несмотря на принятые меры по обеспечению единства правового пространства страны через надстройку этажа над субъектами Федерации – округа, основные проблемы между системами «центр – регион» и «регион – регион» решить не удалось.

В этих условиях, активность работы указанного института в данном направлении в последнее время заметно снизилась.

– *Снижение значения Совета Федерации РФ как выразителя региональных интересов.* Очевидно, что значение Совета Федерации как выразителя региональных интересов неуклонно снижается. Прежде всего, из-за особенностей механизма его формирования. Сегодня этот орган в значительно большей степени представляет интересы федерального центра, чем регионов. Состоящий из глав субъектов Федерации Государственный совет не обладает никакими конституционными полномочиями и служит, скорее, площадкой для обучения губернаторов азам федеральной политики, а членов правительства – определенному учету регионального фактора, но не более того.

– *Специфика реализации функции артикулирования региональных интересов в деятельности партий.* Представленное направление можно охарактеризовать как проблемное, поскольку активность партий по вопросам регионального развития крайне мала. Во-первых, функционально политические партии в России регионально не ориентированы. Во-вторых, возможность влияния партий на власть ограничена, что делает этот канал взаимодействия крайне не привлекательным для региональных элит. В-третьих, существует партия власти, которая монополизировала возможность представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей. В результате чего подавляющее большинство управленцев непосредственно с ней взаимосвязано. В-четвертых, стоит указать на свойство российской политической системы относительно партий – изменчивость. За несколько десятков лет сфера претерпела значительные трансформации и менялась кардинальным образом.

– *Отсутствие политической оппозиции и связанной с ней дополнительных каналов артикулирования региональных интересов.* Положение в России сейчас таково, что важнейшим, если не единственным, фактором лифта в государственном управлении является принадлежность к правящей партии и строгое исполнение негласных правил внутреннего поведения, а также что в распоряжении правящей группы находятся практически все ресурсы страны. В свою очередь, можно говорить об отсутствии реальной оппозиционной силы в стране. Политическая оппозиция современной России не может предложить достойных идей, программ и альтернатив правящей партии.

Перечисленные факторы не являются исчерпывающими, а лишь представляют совокупность условий, наиболее сильно влияющих на территориальное развитие и управленческие практики в России.

Возможностями для эффективного регионального развития и стабилизации систем «центр – регионы», «регион – регион» могут стать:

- децентрализация и учет региональных интересов;
- реформирование и меры по оздоровлению федеративных институтов;
- снижение конфликтности по линии «центр – регион», «регион – регион»;
- совершенствование субъектного состава. Укрупнение субъектов федерации. Ликвидация сложносоставных субъектов;
- принятие четкой концепции и единой системы приоритетов в сфере территориального управления и пространственного развития;

- создание единого правового и политического пространства развития России;
  - развитие отдельных регионов, характеризующихся как «региональные точки роста», на основе использования специфических потенциалов роста и стимулирования деловой активности и новой инвестиционной политики;
  - налаживание отдельных механизмов межрегионального взаимодействия и отношений в системе «центр – регионы»;
  - сохранение лояльного отношения к центру элит экономически самодостаточных регионов;
  - ориентация регионов России на «сильную» региональную политику федерального центра;
  - сбалансирование реальных полномочий органов законодательной и исполнительной властей в системе представления региональных интересов;
  - узаконивание политического регионального лоббирования;
  - приход к власти политических деятелей и лидеров, ориентированных на обновлении системы управления, модернизацию и инновационное развитие;
  - упорядочивание системы управления «центр – регионы»;
  - реконструкция отдельных звеньев территориального управления;
  - переструктурирование деятельности региональных органов развития.
- Угрозами для территориального управления России, имеющими негативные последствия, могут выступить:
- усиление централизации и подавление региональной политической воли;
  - разбалансированность федеративных институтов;
  - нарастание сепаратистского потенциала в ряде субъектов РФ;
  - нарастание структурных ограничений, связанных с избыточным субъектным составом;
  - усиление асимметричности РФ;
  - разноуровневое и разноскоростное развитие регионов России. Нестабильность регионального развития, непрозрачность отношений в системе «центр – регион»;
  - увеличение контрастности социально-экономического развития регионов России. Социально-экономическая катастрофа. Потеря управляемости;
  - региональный политический раскол, формирование региональных коалиций с противоположными целями, лоббирующими различные интересы;
  - противостояние действиям федерального центра региональных элит отдельных регионов;
  - ориентация регионов России на внешнеэкономические приоритеты, иностранную поддержку, инвестиции и вливание финансовых ресурсов;
  - неуклонное снижение значения Совета Федерации как выразителя региональных интересов;
  - сведение к минимуму возможностей представлять региональные интересы через законные и традиционные каналы на федеральном уровне;
  - отсутствие ориентации политических деятелей и лидеров на обновлении системы управления, модернизацию и инновационное развитие;
  - потеря глубины и гибкости управления территориями;

- увеличение неэффективных звеньев территориального управления;
- нарастание структурных ограничений деятельности региональных органов развития.

В целом проведенный SWOT-анализ позволяет сделать следующие выводы и заключения.

Поле сферы территориального управления и центрально-региональных отношений можно охарактеризовать как проблемное, содержащее остро традиционные и остро актуальные проблемы, затрагивающие не только отдельные аспекты, но и распространяющиеся на основы и являющиеся как бы экзистенцией становления и развития территориальной системы России.

Потенциальные сильные стороны исследуемой сферы можно условно разделить на три составляющих. Первая группа – факторы, изначально наличествующие и предопределенные географическим размещением государства, геополитическим положением и так далее. Вторая группа – исторически заложенные черты политического устройства и территориальной системы России. Третья группа – факторы, сложившиеся в результате нивелирования негативных тенденций и получившие в итоге положительный характер. На последнюю группу факторов следует обратить особое внимание и комплексно проанализировать механизмы перестройки заряда тенденции для его приложения на нивелирование проблем, присущих российским управленческим практикам на современном этапе.

*В целом проблематика* сферы территориального управления и центрально-региональных отношений носит двойственный противоположный характер. Во-первых, многие показатели одновременно могут выступать в разных оценочных зонах. Во-вторых, встроенность негативных тенденций в сильную сторону или возможность развития, снижает общее функционирование всех элементов, вплоть до превращения сильной стороны в слабую или потенциальную проблему.

Ряд характеристик, например контрастность, можно отнести одновременно ко многим выделенным факторам анализа (контрастность размещения минерально-сырьевой базы, климатическая контрастность, контрастность социально-экономического развития регионов, городов и др.).

К потенциальным сильным сторонам нередко относится положительная динамика или тенденция в какой-то отдельной сфере при общей негативной картине, например, в последние годы наблюдается положительная динамика демографических показателей, в частности, рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни, понижается общая смертность, присутствует положительное сальдо миграции, но в целом демографические процессы все же имеют отрицательное значение как по стране, так и в региональном срезе.

Потенциальные угрозы в большинстве случаев носят системный характер, тогда как потенциальные возможности представляют вариант для реформирования отдельных аспектов территориального управления и центрально-региональных отношений или нейтрализуют проблемы и угрозы частного характера, в связи с этим они не имеют резко положительного заряда.