

На правах рукописи

СТАРОДУБЦЕВ
Андрей Владимирович

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Пермь 2009

Работа выполнена на факультете политических наук и социологии
Негосударственного образовательного учреждения дополнительного
профессионального образования «Европейский Университет в Санкт-
Петербурге» (Институт)

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор
Голосов Григорий Васильевич

Официальные оппоненты

доктор политических наук, доцент
Подвишнев Олег Борисович

кандидат исторических наук
Андреев Алексей Петрович

Ведущая организация

Государственный университет —
Высшая школа экономики

Защита состоится « 11 » декабря 2009 г в 15-00 часов на заседании
Диссертационного совета К 212 189 04 по политическим наукам Пермского
государственного университета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Пермского
государственного университета

Автореферат разослан «⁸» декабря 2009 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета
к полит н , доцент



Н В Борисова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Региональная политика – один из наиболее важных политических курсов, реализуемых в современном государстве. Однако вплоть до настоящего времени нет четкого понимания целей и содержания данного направления в деятельности общенациональных правительств. К примеру, в единственном официальном документе, включающем в себя определение этого политического курса¹, под региональной политикой понимается «система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации», а основными задачами признаются

- 1 обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства,
- 2 обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов,
- 3 выравнивание условий социально-экономического развития регионов,
- 4 предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов,
- 5 приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение,
- 6 максимальное использование природно-климатических особенностей регионов,
- 7 становление и обеспечение гарантий местного самоуправления

Предложенный список задач показывает, что российская региональная политика нормативно ориентирована на управление, прежде всего, социально-экономическим, а не политическим развитием регионов² страны. Лишь последнюю

¹ Основные положения региональной политики Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803. [Электронный ресурс] URL: <http://www.bestpravo.ru/fed/1996/dto04/uch/17860.htm> (дата обращения: 23.09.2009)

² Здесь и далее под «регионом» понимается субъект Российской Федерации, если иное не оговаривается отдельно.

из них можно оценить как политическую, т.е. связанную с организацией органов власти и распределением властных полномочий

То же относится и к другому пониманию региональной политики как системы мер, с помощью которых общенациональное правительство стремится снизить неравенство в уровне социально-экономического развития различных регионов одной страны³. Данное определение также указывает на то, что все меры, проводимые федеральным центром в рамках региональной политики, должны быть обусловлены, прежде всего, социально-экономическими потребностями конкретных регионов

Однако при анализе данного политического курса необходимо учитывать тот факт, что основными акторами, регулирующими региональную политику, являются избираемые всеобщим голосованием политики - Президент России и депутаты Государственной Думы. Президент России оказывает влияние на содержание тех или иных мер через Правительство РФ, которое, по сути, разрабатывает и реализует их. В свою очередь, депутаты Государственной Думы принимают федеральный бюджет, посредством которого в регионы перечисляется большая часть финансовых средств, необходимых для реализации тех или иных мер, проводимых в рамках региональной политики. Указанные политические акторы – Президент РФ, политические партии, представленные в парламенте, и независимые депутаты (последние – до выборов 2007 г.) – участвуют в постоянной политической борьбе за власть. При этом «выработка и реализация политически значимых правовых актов есть ни что иное, как продолжение политической деятельности (в смысле politics) теми или иными средствами. Именно поэтому характер политического курса обуславливается деятельностью акторов, которые определяют политическую повестку дня»⁴. Исходя из этого, можно предположить, что социально-экономическая целесообразность является не единственным критерием поддержки политическими акторами тех или иных мер региональной политики. Дополнительным критерием может оказаться учет политических интересов и целей. Поэтому значительный интерес представляет вопрос о том, в

³ Например, именно в таком ключе региональная политика (regional policy) понимается чиновниками Европейской Комиссии.

⁴ Гельман В.Я. Второй электоральный цикл и трансформация политического режима в России // Второй электоральный цикл в России: 1999 – 2000 / Под ред. В.Я. Гельмана, Г.В. Готосова, Е.Ю. Мельшиной. М., 2002. С. 23.

соответствие с какими критериями осуществляется региональная политика в России

Степень разработанности проблемы. Данный вопрос не является принципиально новым в исследовательской повестке дня. На более обобщенном уровне влияние политического процесса на разработку и реализацию политического курса изучается в русле политэкономических теорий. Яркие примеры подобного рода исследований представлены в работах А. Алесина, Н. Рубини и Дж. Д. Коэна, Дж. Олта и Р. К. Лоури, В. Нордхауса, Дж. Родена и др.⁵

Американские и европейские исследователи доказали, что сложившаяся в государстве или регионе политическая система, особенности взаимоотношений между правящей партией и оппозицией, необходимость быть переизбранными на следующих выборах – все это оказывает важнейшее влияние на реализацию политического курса в области финансов и экономики.⁶

Непосредственно о региональной политике в России пишется немного. Среди учебных материалов можно выделить работы Ю. Н. Гладкого и А. И. Чистобаева, Б. Штульберга и В. Введенского, В. Климанова, В. Лексина и др.⁷ Результаты соответствующих политических исследований можно найти в работах И. М. Бусыгиной, Н. П. Медведева, Р. Ф. Туровского.⁸

Кроме того, несколько обзоров развития региональной политики в России и за рубежом написаны сотрудником Института региональной политики, доктором экономических наук О. В. Кузнецовой.⁹ С одной стороны, эти работы представляют

⁵ См., например: Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge Massachusetts / London England, 1997; Alt J.G., Lowry R.C. *Divided Government: Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States* // *American Political Science Review*. 1994. № 4. P. 811 – 828; Nordhaus W. *The Political Business Cycle* // *Review of Economic Studies*. 1975. № 2. P. 169 – 190; Rodden J. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World* // *American Journal of Political Science*. 2002. № 3. P. 670 – 687.

⁶ См., например, Alt J.G. *Party Strategies, World Demand, and Unemployment: the Political Economy of Economic Activity in Western Industrial Nations* // *American Economic Review*. 1986. № 2. P. 57 – 61; Hibbs D. *Political Parties and Macroeconomic Policy* // *American Political Science Review*. 1977. № 71. P. 1467 – 1487; Treisman D. *Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity* // *The American Political Science Review*. 2000. № 4. P. 837 – 857.

⁷ Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. *Основы региональной политики*. Учебник. СПб., 1998; Штульберг Б. М., Введенский В. Г. *Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации*. М., 2000; Климанов В. *Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов РФ*. М., 2000; Лексин В. П. *Федеративная Россия и ее региональная политика*. М., 2008.

⁸ Бусыгина И. М. *Политическая регионалистика*. М.: РОССПН, 2006. 278 с.; Медведев Н. П. *Политическая регионалистика*. Учебное пособие. М.: Альфа – М., 2005. 447 с.; Туровский Р. Ф. *Центр и регионы: проблемы политических отношений*. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. 399 с.

⁹ Кузнецова О. *Региональная политика в России в постсоветское время: история развития* // *Общественная наука и современность*. 2005. № 2. С. 67 – 77; Кузнецова О. *Мировой и российский опыт региональной экономической политики* // *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 10. С. 60 – 69.

собой ценный источник информации о тех или иных тенденциях в региональной политике общегосударственного центра с достаточно содержательным анализом их влияния на конкретные регионы и страну в целом. Однако, с другой стороны, написанные в качестве аналитических записок, данные статьи не нацелены на решение каких-либо научных проблем, связанных с региональной политикой.

В то же время российские экономисты и социологи уделяют большое внимание тем или иным конкретным проблемам развития российских регионов и связанной с ними региональной политике федерального центра. В качестве примеров здесь можно назвать работы Н.В. Зубаревич, О.В. Кузнецовой, А.Н. Швецова и др.¹⁰ Важной темой экономических исследований является изучение бюджетного федерализма.¹¹

В работах политических исследователей региональная политика либо рассматривается как набор действий общегосударственного центра, направленных на достижение и сохранения политического контроля над регионами (в рамках такой логики написана работа Г. Голосова «Российская партийная система и региональная политика, 1993 – 2003»¹²), либо сводится к межбюджетному взаимодействию центра и регионов, которое рассматривается в контексте процессов (де)централизации.¹³

Проблема критериев осуществления региональной политики в несколько иной формулировке уже была предметом рассмотрения исследователей.¹⁴ Так, к

¹⁰ См. например: Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // Социальная политика. Экспертиза. Рекомендации. Обзоры. 2008. №9. С. 7 – 22; Кузнецова О.В. Социальные аспекты федеральной региональной политики // Социальная политика. Экспертиза. Рекомендации. Обзоры. 2008. №9. С. 23 – 36; Что хотят регионы? сборник / Под ред. А. Маташенка. М., 1999; Лекин В.И., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 1997.

¹¹ Сабуров Е., Тимошенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики. 2000. № 1. С. 56 – 70; Лавров А., Лигвак Д.А., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 32 – 54; Клисторин В.И. Экономические основания бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. 2001. № 4. С. 18 – 34.

¹² Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика. 1993 – 2003. СПб.: Изд-во ЕУСПб. 2006.

¹³ Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et Contra. 2005. Т. 5. № 1. С. 7 – 23; Полищук Л. Российская модель договорного федерализма (политико-экономический анализ) // Вопросы экономики. 1998. № 6. С. 68 – 86; Solnick S. Methods of Central Control over Russia's Provinces, and Prospects for the Future. PONARS Policy Memo no. 97. 1999.

¹⁴ См. например: Frankman L., Haney M. What Affects the Propensity to Subsidize? Determinants of Budget Subsidies and Transfers Financed by the Russian Regional Governments in 1992 – 1995. The World Bank. WP №1818, 1997; McAuley A. The Determinants of Russian Federal-Regional Relations: Equity or Political Influence? // Europe-Asia Studies. 1997. № 3. P. 431 – 444; Popov V. Reform Strategies and Economic Performance of Russia's Regions // World Development. 2001. Vol. 29. № 5. P. 865 – 886; Stewart K. Are Intergovernmental

примеру, исследование, проведенное американским политологом Д. Трейсмано, затронуло период российской истории с 1990 по 1996 гг.¹⁵ Автор другого исследования – российский экономист В. Попов – во многом, на критике работы Д. Трейсмана построил свое изучение распределения бюджетных средств в 1996 – 1998 гг., а также в начале 2000-х гг.¹⁶ Особенность этих исследований заключается в том, что основное внимание в них уделено такому элементу региональной политики, как бюджетные взаимоотношения, а именно механизмам бюджетного федерализма – федеральным финансовым перечислениям в региональные бюджеты и объему налоговых отчислений, собранных на территории региона и переданных в федеральный бюджет. Результаты исследований показали, что при определении размера безвозмездных финансовых трансфертов, передаваемых на региональный уровень, федеральные власти ориентировались как на реальный социально-экономический уровень развития тех или иных регионов, так и на результаты прошедших общенациональных выборов в соответствующих субъектах федерации.

Однако важно отметить, что безвозмездные финансовые перечисления из федерального бюджета в регионы, а также создание норм по перечислению налогов, собранных на территории определенного региона, в федеральный бюджет, являются важными, но не единственными мерами осуществления региональной политики. Не менее значимое место занимают такие меры, как участие федерального центра в инвестиционных проектах, а также создание в том или ином регионе особых условий (например, формирование особых экономических зон). Введение этих инструментов реализации региональной политики в анализ может показать совершенно иную картину взаимодействия проводимого политического курса и особенностей политического процесса в России.

В то же время ни в российской, ни в зарубежной научной литературе не было осуществлено попыток проанализировать всю совокупность факторов, которые оказали влияние на формирование и реализацию региональной политики как политический курс федерального центра. Региональная политика не может

Transfers in Russia Equalizing? // FUI Working Paper 1997 No. 97/22. Treisman D.S. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999. Zhuravskaya K. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics. 2000. №76(3). P. 337 – 368.

¹⁵ Treisman D.S. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor: 1999.

¹⁶ Popov V. Reform Strategies and Economic Performance of Russia's Regions // World Development. 2001. Vol. 29. № 5. P. 865 – 886. Popov V. Fiscal Federalism in Russia: Rules versus Electoral Politics // Comparative Economic Studies. 2004. №46. P. 515 – 541.

ограничиваться ориентацией на достижение политических целей. Решение социально-экономических задач этого политического курса также предполагает различные стратегии, каждая из которых имеет своих сторонников и противников как на уровне федерального центра, так и среди региональных элит. Иными словами, существует важнейший вопрос **каким образом и в соответствии с какими критериями происходило формирование региональной политики в России на всем протяжении периода с начала 1990-х г. по настоящее время**.

Выявление критериев осуществления региональной политики актуально по нескольким причинам. Во-первых, существует нормативная точка зрения, согласно которой политизация критериев распределения финансовых средств между регионами чревата началом дезинтеграционных процессов в едином государстве. Связано это с тем, что основной задачей любого общенационального правительства в сфере регионального управления является смягчение социально-экономических различий регионов. Очевидно, что ориентация на политические интересы в ущерб экономическим потребностям приводит к неэффективному решению названной задачи и, как следствие, возможной дестабилизации политической ситуации в стране. Учитывая данный тезис, работа призвана проанализировать развитие региональной политики на всем протяжении 1990-х и начала 2000-х годов, что поможет определить основные факторы, характеризующие реализацию региональной политики.

Во-вторых, такое исследование делает вклад в дискуссию о стратегиях распределения финансовых трансфертов между субъектами федерации, выявив те социально-экономические критерии, которые действительно являются решающими при принятии решений о выделении дополнительных федеральных трансфертов. Вследствие этого станет возможным интерпретировать принятие таких решений с точки зрения политической и социально-экономической ситуации в стране.

Объектом исследования является региональная политика федерального центра. **Предметом исследования** являются факторы реализации региональной политики в России.

Цель и основные задачи исследования. Исходя из аргументированной потребности, **целью** исследования является анализ влияния политических и социально-экономических факторов на реализацию региональной политики в

Российской Федерации. Для этого необходимо решить следующие исследовательские задачи:

1. охарактеризовать основные тенденции развития региональной политики в период с 1992 по 2007 гг. с точки зрения возникновения разнообразных механизмов ее реализации и эффектов их функционирования,
2. проанализировать возможности различных политических акторов оказывать влияние на формулирование и реализацию региональной политики в России на протяжении периода с 1992 по 2007 гг. ,
3. выявить политические и социально-экономические факторы реализации региональной политики, а также ее отдельных механизмов,
4. интерпретировать полученные результаты, сопоставив их с особенностями политического и экономического развития страны на различных этапах исследуемого периода

Методологические основы исследования. Как уже отмечалось выше, возможное взаимовлияние региональной политики и политических процессов в стране (главным образом, электоральной борьбы) представляет собой частный случай взаимодействия политического курса и политического процесса, понимаемого как борьба за власть. В данном случае наиболее оправданно интерпретировать реализацию политического курса как объем финансовых средств, которые вкладываются в региональную экономику через механизмы региональной политики. В этом случае данный политический курс рассматривается как набор экономических решений, принимаемых политиками. Поэтому в основу диссертационного исследования положены две политэкономические модели, описывающие стратегии принятия экономических решений политическими акторами.

Согласно первой модели, важнейшим критерием принятия соответствующих решений является **нормативная концепция проведения политического курса**, которой придерживается актор, приходя к власти¹⁷. Согласно второй - большинство макроэкономических решений принимается политиком, исходя из его главного политического интереса – **сохранения собственных властных позиций**¹⁸. Первый

¹⁷ Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, Massachusetts: London England, 1997. P. 45 – 66.

¹⁸ Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Op. cit. P. 15 – 44.

подход получил название идеологической модели (буквальный перевод с английского – «партийная» модель, *partisan model*), а второй – оппортунистической

Интерпретация изложенных выше моделей применительно к предполагаемому исследованию выглядит следующим образом. Практически все меры региональной политики подразумевают вложение в экономику конкретного региона финансовых средств федерального бюджета, либо создание условий для привлечения средств со стороны различных инвесторов. Следовательно, по сути, реализация региональной политики представляет собой принятие решений о распределении финансовых средств между регионами. В процессе принятия подобных решений политики могут руководствоваться либо преимущественно социально-экономическими показателями развития того или иного региона, либо собственными политическими интересами. При этом ориентация на социально-экономические показатели не обязательно предполагает направление финансовых средств в наиболее проблемные регионы. Если актор нормативно считает, что дополнительная помощь таким регионам лишь поощряет их индифферентность, то указанные средства будут перечисляться в развитые регионы. В этом и заключается идеология актора, принимающего решения.

Ориентация на электоральные результаты также предполагает две альтернативные стратегии. С одной стороны, финансовые средства могут направляться в наиболее лояльные по отношению к федеральному центру регионы (модель поощрения друзей), но с другой стороны, более важным представляется обеспечение поддержки оппозиционных регионов (модель умиротворения оппонентов). Из описания моделей видно, что оппортунистический вариант реализации политического курса носит ситуативный характер, т.е. акторы вынуждены прибегать к нему в том случае, если им необходимо обеспечить электоральную поддержку со стороны регионов. Без наличия экстренной необходимости решения подобных задач, более эффективным для социально-экономического развития регионов и государства в целом является использование идеологической модели.

Применяя данный тезис к российской политике 1990-х – начала 2000-х гг., можно отметить, что 1990-е годы характеризуются нестабильностью политической

ситуации и глубочайшим экономическим кризисом. Отсутствие поддержки общенационального правительства населением, низкий уровень популярности действующего Президента РФ, необходимость осуществления постоянной финансовой помощи большинству регионов со стороны федерального центра – подобная политическая и экономическая ситуация могла привести к выделению финансовых средств в соответствии с политическими интересами федерального центра.

Начиная с 2000 г., политическая ситуация в стране стабилизировалась, а экономическое положение существенно улучшилось. Популярность Президента В.В. Путина позволила ему проводить социально-экономические реформы, не ориентируясь на необходимость поддержки со стороны глав субъектов федерации. Можно предположить, что подобные изменения могли привести к смене модели реализации региональной политики.

Таким образом, на этой основе формулируется общее для всего исследования предположение о том, что *в условиях усиления федерального центра первостепенное значение при распределении финансовых средств из федерального бюджета имеют факторы социально-экономического характера, в то время как влияние политических факторов снижается*.

Для проверки данного предположения необходимо изучить влияние политических и социально-экономических факторов на распределение финансовых средств на каждом из двух этапов – ослабленного и усиливающегося федерального центра. В ходе проведения соответствующего количественного анализа данных тестируются две группы дополнительных гипотез. Первая группа описывает влияние политических факторов:

- 1.1 чем более лоялен регион на общенациональных выборах, тем больший объем федеральной финансовой помощи он получит (стратегия поощрения друзей),
- 1.2 чем менее лоялен регион на общенациональных выборах, тем больший объем федеральной финансовой помощи он получит (стратегия умиротворения оппонентов).

Вторая группа гипотез описывает возможное влияние социально-экономических факторов.

- 2.1 чем менее благополучным является социально-экономическое положение региона, тем больший объем финансовой помощи он получит (стратегия поддержки слабых),
- 2.2 чем более благополучным является социально-экономическое положение региона, тем больший объем финансовой помощи он получит (стратегия поощрения сильных)

Методика сбора и анализа данных. Двумя важнейшими задачами данного диссертационного исследования является 1) анализ возможностей различных политических акторов оказывать влияние на формирование и реализацию региональной политики, а также 2) выявление политических и социально-экономических факторов реализации региональной политики, а также ее механизмов в кросстемпоральной перспективе

Решение первой задачи предполагает реконструкцию политических процессов, происходивших в России, с точки зрения усиления или снижения возможностей влияния таких политических акторов, как Президент РФ, члены Правительства РФ, депутаты Государственной Думы РФ, избранные по пропорциональной системе и в одномандатных округах, главы регионов. Для определения возможности влияния полезными являются научные работы, посвященные федеративным отношениям в России и политике в регионах.

Для решения второй задачи и проверки представленной выше гипотезы необходимо сконструировать переменные для анализа. В качестве зависимой переменной выступают безвозмездные перечисления из федерального бюджета в региональные бюджеты, рассчитанные двумя способами - 1) на душу населения, 2) в процентах от общей суммы доходов региона.

Независимые переменные делятся на две группы: 1) отражающие социально-экономические факторы и 2) отражающие политические факторы. Группа социально-экономических факторов представлена следующими переменными:

- *объем внутреннего регионального продукта (ВРП)*, рассчитанный на душу населения, иллюстрирует степень экономического развития региона,
- *показатель изменения ВРП за один год* показывает динамику промышленного развития субъекта федерации,

- значение среднемесячного денежного дохода в регионе позволяет оценить уровень благосостояния жителей региона

К группе политических факторов относятся

1 лояльность субъекта федерации

- уровень поддержки Президента РФ – процент голосов, набранных кандидатами Б Н Ельциным и В В Путиным на выборах 1991, 1996, 2000 и 2004 гг ,

- уровень поддержки проправительственных партий – процент голосов, набранных партиями «Выбор России» (1993 г), «Наш дом – Россия» (1995 г), «Единство» (1999 г) и «Единая Россия» (2003 г),

2 оппозиционность субъекта федерации

- уровень поддержки основного кандидата от оппозиции на пост Президента РФ – процент голосов, полученных кандидатами Н И Рыжковым (1991 г), Г А Зюгановым (1996, 2000 гг) и И М Харитоновым (2004 г) на президентских выборах,

- уровень поддержки основной оппозиционной партии – электоральный результат Коммунистической партии Российской Федерации на парламентских выборах 1993, 1995, 1999 и 2003 гг

Кроме того, в работе проведен анализ распределения долгосрочных бюджетных инвестиций в 2000-х гг, объем которых рассматривался в качестве зависимой переменной

Для эмпирического анализа избран временной период с 1992 по 2007 гг Проблема, однако, заключается в том, что на протяжении 1990-х годов данные о межбюджетных трансфертах обобщались только Министерством финансов РФ, но в открытом доступе этих баз не существует Кроме того, материалы 1990-х гг ни раз подвергались исследованиям по схожим проблемам Поэтому было принято решение при анализе материалов, посвященных периоду с 1992 по 1997 гг, учитывать результаты исследований Д Тренсмана¹⁹ и В Попова²⁰

Для сбора значений указанных выше переменных были использованы следующие электронные ресурсы «Правительство Российской Федерации» (www.government.gov.ru), «Открытый бюджет Регионы России»

¹⁹ Treisman D S After the Deluge Regional Crises and Political Consolidation in Russia Ann Arbor, 1999

²⁰ Попов В Реформы бюджетного федерализма в России первые итоги // Мировая экономика и международные отношения 2003 №4 С 47 – 53

(openbudget.karelia.ru), «Официальный сайт Федерального Казначейства» (<http://www.goskazna.ru/>), База данных «Российская электоральная статистика», «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации» (www.cikrf.ru), «Федеральное агентство по статистике» (www.gks.ru), а также статистические сборники²¹ Кроме того, использовались данные таких порталов, как «Министерство регионального развития РФ» (www.minregion.ru), «Российские особые экономические зоны» (<http://www.rosez.ru/>), «Федеральные целевые программы России» (<http://www.programs-gov.ru/>), «Государственная Дума РФ» (<http://www.duma.gov.ru/>)

В анализ были включены 79 субъектов федерации Случаи Чеченской Республики и автономных округов (кроме Чукотского автономного округа) исключены по причине отсутствия или недостоверности необходимой информации

Научная новизна исследования обусловлена актуальностью анализируемых проблем и новизной полученных результатов

- 1) определены возможности применения политэкономических моделей реализации политического курса для анализа проводимой в стране региональной политики,
- 2) разработана и проверена модель зависимости политического курса от особенностей политического процесса (понимаемого как “politics”, политическая борьба),
- 3) выявлено, что данная зависимость может быть описана с помощью концепции «политического бизнес-цикла», разработанной В Нордхаусом²²,
- 4) определено, что в условиях российской региональной политики важным контрагентом федеральных властей становятся региональные элиты как акторы, представляющие региональное сообщество и имеющие возможность влияния на электоральные результаты в регионах

²¹ Для анализа электоральной статистики были использованы Россия в избирательном цикле 1999 – 2000 годов / Под ред. М. Макфоча, Н. Петрова, А. Рябова, М. Гендальф. 2000. 615 с., Итоги выборов в Государственную Думу и перспективы политического развития России. Общесистемные процессы и региональная практика / Под ред. Г. Люхтерхандт и А. Фигиннова. М. ИГПИ, 1996. 217 с.

²² Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. №2. P. 169 – 190.

Положения, выносимые на защиту

1) В период с 1992 по 2007 гг развитие региональной политики и федеративных отношений происходило синхронно. До 1998 г региональная политика федерального центра характеризовалась, с одной стороны, реакцией на текущие финансово-экономические потребности регионов (без инвестирования в долгосрочное развитие), а с другой стороны, ориентацией на политические характеристики тех или иных регионов (прежде всего, степень лояльности или оппозиционности) в процессе распределения трансфертов. Такое положение было связано как с существенной нехваткой средств в федеральном бюджете, так и с зависимостью федеральных властей от региональных элит в электоральном процессе.

2) Усиление федерального центра после кризиса 1998 г., краткосрочное объединение усилий федерального правительства и Государственной Думы в течение исполнения обязанностей премьер-министра Е.М. Примакова привели к ужесточению межбюджетных отношений и постепенному отказу от политизации федеральных трансфертов, параллельно с усилением факторов социально-экономического характера.

3) В период с 2001 по 2004 гг произошел новый всплеск политизации использования федеральных трансфертов. Это может быть связано с обеспечением федеральным центром лояльности со стороны регионов в условиях полномасштабной реформы, направленной на централизацию государственного управления. К 2003 г реализуемая стратегия «поощрения друзей» сменилась стратегией «двунаправленного финансирования» (то есть перечислением трансфертов как в лояльные, так и в наиболее оппозиционные регионы), что можно объяснить мобилизацией ресурсов накануне парламентских и президентских выборов.

4) После федеральных выборов 2003 - 2004 гг влияние политических факторов стало снижаться, что может быть связано с отказом от популистской политики в пользу реальных социально-экономических достижений (в соответствии с концепцией «политического бизнес-цикла» В. Нордхауса), а также с консолидацией политического режима, ознаменовавшей этот электоральный цикл.

Отмена к 2005 г выборов губернаторов позволила федеральным властям не рассматривать региональные элиты в качестве важных политических акторов, что полностью нивелировало необходимость ориентации в ходе реализации региональной политики на электоральные факторы. Таким образом, центральная гипотеза данного исследования была подтверждена – усиление федерального центра на фоне формирования авторитарного режима приводит к отказу от электоральных факторов распределения трансфертов.

5) Проведенный анализ не позволяет однозначно определить, какой идеологии придерживался федеральный центр в период с 1999 по 2006 г. Если в течение 1990-ых гг из-за отсутствия финансовых средств правительство было вынуждено помогать только нуждающимся регионам, то с начала 2000-х гг единая тенденция исчезает. Однако можно утверждать, что долгосрочные инвестиции распределяются в соответствии с идеологией поощрения сильных регионов. В целом же, отсутствие единой стратегии иллюстрирует текущую дискуссию о том, какой путь должен избрать федеральный центр для наиболее эффективного достижения целей регионального развития.

6) Обобщая результаты исследования на теоретическом уровне, можно утверждать, что распределение финансовых средств в рамках региональной политики зависит, в том числе, от особенностей текущего политического процесса, подчиняясь, с одной стороны, логике политического бизнес-цикла, а с другой – влиянию установившегося политического режима.

Отказ от политизации региональной политики после 2005 г указывает на то, что основным контрагентом федеральных властей являлись не региональные сообщества, а, прежде всего, региональные элиты, что объясняется особенностями развития федеративной политики в течение 1990-х гг (прежде всего, высокой ролью переговорных механизмов в процессе принятия решений о распределении финансовых средств).

В свою очередь, в условиях сужения электорального поля политической борьбы и достижения федеральным центром контроля над региональными элитами, электоральные факторы естественным образом перестают оказывать значимое влияние на региональную политику федерального центра. Однако сама логика реализации политического курса предполагает, что политики используют

распределение финансовых средств для решения задач политической борьбы. Следовательно, можно предполагать, что место электоральных факторов заняли другие, менее прозрачные, политические факторы.

Теоретическая значимость исследования. Данная работа дополняет существующие теоретические и эмпирические знания о взаимовлиянии политического курса государства и политического процесса. В диссертации представлены результаты осмысления особенностей этого взаимовлияния, связанного с российской и отраслевой (в центре внимания находится региональная политика) спецификой.

Кроме того, в работе получила развитие концепция «политического бизнес-цикла» В. Нордхауса, что позволит в дальнейшем применять этот подход для объяснения политических процессов, не затрагивающих напрямую избирателей, а касающихся исключительно представителей элит.

Наконец, исследование позволило дополнить существующие знания о каналах взаимодействия между федеральными и региональными органами власти, а также о факторах, способствующих успешному лоббированию региональных интересов на общенациональном уровне.

Практическая значимость исследования. Полученные результаты могут быть использованы представителями региональных элит при выработке оптимальной стратегии взаимодействия с федеральными властями, а также федеральными органами государственной власти при разработке и проведении мер, осуществляемых в рамках региональной политики. Материалы и выводы работы могут быть использованы в учебных курсах «Сравнительная политология», «Политическая регионалистика» и «Современная российская политика».

Апробация результатов исследования. Основные положения, идеи и выводы исследования были изложены автором в выступлениях на семинарах факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб), Центра исследований модернизации ЕУСПб, проекта HESR ReSET «Методологические семинары по сравнительным исследованиям в политической науке». Основные результаты исследования отражены в четырех публикациях автора.

Структура диссертационной работы соответствует поставленным выше цели и задачам, включает введение, три главы, разделенные на параграфы, заключение, список источников и литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Введение работы посвящено обоснованию актуальности темы, постановке целей и задач и формулировке основных результатов исследования

Первая глава, *«Региональная политика как политический курс общенационального правительства содержание и модели реализации»*, представляет собой теоретическую часть работы. В главе отражены основные дискуссии по вопросу о целях и содержании региональной политики. На протяжении последних двадцати лет российские практики и исследователи совершили эволюцию от интерпретации региональной политики как необходимости учета региональной специфики и региональных потребностей до признания отдельной цели, присущей именно этому политическому курсу. Для данной работы важным представляется обратить внимание на двойственность этой цели – с одной стороны, речь идет о снижении неравенства между регионами, а с другой стороны, о стимулировании экономического развития в регионах. Очевидно, что эти цели не противоречат друг другу, но как будет показано ниже, могут предполагать различные меры, принимаемые в рамках политического курса.

Поставленные цели достигаются путем привлечения дополнительных финансовых средств в экономику региона. Для этого общенациональное правительство может либо самостоятельно финансировать различные проекты, либо стимулировать вложение частных инвестиций с помощью создания льготных условий такого инвестирования и ведения предпринимательской деятельности. Поэтому можно выделить два основных элемента *региональной политики федеральных властей*: 1) межбюджетные отношения, 2) формирование благоприятного инвестиционного климата в регионах.

Межбюджетные отношения включают в себя три элемента: 1) правила, касающиеся распределения прав по сбору налогов, 2) правила по распределению расходных обязательств, 3) система межбюджетных трансфертов. Традиционно в

государствах с устоявшимися финансовыми системами первые два элемента являются относительно стабильными в длительном периоде времени, в то время как конкретные суммы перечисления в те или иные регионы межбюджетных трансфертов определяются каждый год и могут корректироваться в течение года. Формирование благоприятного инвестиционного климата в регионе – как второе направление в региональной политике государства – предполагает создание особых правил ведения бизнеса и налогообложения для предпринимателей в тех или иных регионах страны путем введения режима особых экономических зон.

Особенности реализации сформулированных направлений региональной политики могут различаться не только в кросснациональной, но и в кросстемпоральной перспективе (в рамках одной страны). В конечном счете, важным представляется вопрос – каким регионам и в соответствии с какими критериями выделяются дополнительные бюджетные финансовые средства и создаются благоприятные инвестиционные условия в России?

При ответе на этот вопрос необходимо принять во внимание важное условие о том, что разрабатывают и реализуют региональную политику (как и любой политический курс) чиновники и контролирующие их политики. В этой связи выделяются две модели реализации политического курса – идеологическая (ориентация политических акторов, задействованных в разработке и реализации политического курса, на решение экономических задач) и оппортунистическая (решение с помощью политического курса политических задач, главная среди которых – удержание власти). В первой главе диссертации представлены две основные стратегии региональной политики как политического курса, направленного на достижение экономических целей: 1) поддержка наименее развитых регионов, 2) поддержка наиболее успешных регионов. В литературе также можно найти термины «компенсирующая» и «стимулирующая» региональная политика соответственно. Традиционно региональная политика осуществлялась путем поддержки регионов с наибольшими экономическими проблемами, однако на современном этапе такая стратегия все чаще признается неэффективной (что связано с отсутствием мотивации региональных элит развивать региональную экономику), вследствие чего общенациональные правительства все чаще предпочитают инвестировать средства в «точки роста».

Однако в то же время в рамках политической экономии признано, что реализация конкретных мер региональной политики зависит не только от социально-экономических показателей развития регионов, но и от политических факторов. Исходя из оппортунистической модели, можно утверждать, что важнейшей политической задачей для правящей элиты является обеспечение лояльности региональных элиты и населения того или иного региона по отношению к политике общенационального центра. Особенно актуальной эта задача становится во время общенациональных выборов и при наличии опасности дезинтеграции государства. В этих случаях правительство должно выбирать, в какие из регионов должно быть направлено наибольшее количество финансов, придерживаясь одной из двух стратегий – 1) умиротворения оппонентов или 2) поощрения друзей. Таким образом, экономическая обусловленность может подменяться политической необходимостью. С научной точки зрения, представляется интересным определить условия и значимость проявления как социально-экономических, так и политических факторов в процессе реализации региональной политики в России.

Вторая глава диссертации, *«Реализация региональной политики в Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений»*, посвящена обзору развития механизмов российской региональной политики в 1990-х – 2000-х гг. Важным контекстом для этого стало развитие федеративных отношений в России. В работе выделены четыре этапа развития федеративной политики федерального центра, каждый из которых характеризует сложившийся баланс сил между федеральной и региональными элитами, способствующий или препятствующий реализовывать тот или иной вариант региональной политики, а также три этапа, отражающие динамику региональной политики. В результате анализа сделан вывод о том, что в случае обоих региональных курсов прослеживается одна тенденция – усиление федерального центра, по мере которого федеральные власти предпринимают действия по сокращению политического влияния и политической самостоятельности региональных руководителей. Вся логика развития показывает, что причиной «региональной вольницы» в 1990-х гг. было не столько наличие значимых ресурсов у субъектов федерации, сколько отсутствие стабильного режима и общая слабость политических акторов на общенациональном уровне. С

момента распада Советского Союза, федеральное правительство (как актор, стремящийся к созданию эффективных механизмов перераспределения средств и воспроизведения устойчивого экономического роста) постепенно формировало объективные методики распределения бюджетных трансфертов, а также создавало альтернативные механизмы поощрения регионального развития. Однако неустойчивость политического режима, выразившаяся в зависимости федеральной правящей элиты от региональных элит, обеспечивающих необходимые результаты голосования на общедоверальных выборах, доминирование элементов переговорного федерализма с республиками, а также наиболее экономически сильными административно-территориальными субъектами федерации, общая слабость системы государственного управления (state capacity) – все это мешало достижению поставленных правительством экономических целей. Начавшееся после 1999 г. усиление федеральных акторов (связанное как со стабилизацией политического режима, так и с экономическим ростом в России) достаточно быстро привело к началу политики децентрализации, в ходе которой регионы без боя сдали все полученные за 1990-е гг. позиции. В 2000-х гг. прекратили свое действие и не были продлены особые договоры о перераспределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и отдельными субъектами федерации, была пресечена практика выдачи бюджетных кредитов с возможностью постоянного продления срока их возврата, проведена реформа, в ходе которой была сформирована единая система распределения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями. В этой связи, важным представляется вопрос о том, стала ли региональная политика в большей степени стремиться к достижению не политических, а социально-экономических целей.

Ответу на этот вопрос посвящена третья глава диссертационной работы *«Региональная политика как средство решения политических и социально-экономических задач»*. Для определения факторов распределения межбюджетных трансфертов в первой половине 1990-х гг. были использованы результаты исследований Дэниэла Трейсмана, согласно которым в 1992 – 1996 гг. федеральный Центр использовал механизмы региональной политики не только для решения социально-экономических задач, но и в своих политических интересах.

Так, Д. Трейсмэн утверждает, что доминирующей стратегией в этот период являлось умиротворение оппонентов, а идеологией региональной политики – поддержка наименее развитых регионов. Такие выводы полностью соответствуют характеристике развития федеративных отношений и региональной политики, которые были представлены во второй главе. Следование оппортунистической модели реализации региональной политики в 1992 – 2001 гг. подтвердило исследование, проведенное В. Поповым. Однако, в связи с альтернативной методикой расчета зависимой переменной, стратегия федеральных властей, обнаруженная исследователем, оказалась обратной.

Проведенный в работе анализ распределения трансфертов с 1999 по 2007 гг. показывает, что в 1999 – 2000 гг. федеральный Центр использовал идеологическую модель, придерживаясь идеологии поддержки наименее развитых регионов. Однако с 2001 г. в трансфертной политике стали проявляться признаки стратегии «поощрения друзей». В 2003 г. значительный объем федеральных средств получали не только наиболее лояльные, но и наиболее оппозиционные регионы. Такой результат объясняется, с одной стороны, существенным улучшением финансовой ситуации в стране, позволившей объединить обе политические модели распределения бюджетных трансфертов, а с другой стороны, необходимостью усиления популистских методов управления накануне парламентских выборов 2003 г. и президентских выборов 2004 г. Такая логика полностью описывается концепцией политического бизнес-цикла В. Нордхауса. Подтверждением этому служит смена ориентации политики Центра на социально-экономические потребности региона после 2004 г. Отсутствие же новой волны политизации трансфертов накануне нового электорального цикла 2007 – 2008 гг. можно объяснить ознаменовавшейся выборами 2003 – 2004 гг. консолидацией политического режима в России, в ходе которой в стране не осталось значимых политических акторов, способных бросить вызов правящей элите на электоральной арене.

Кроме того, важным результатом проведенного анализа является выявление влияния парламентских факторов на распределение трансфертов. Проведение дополнительного анализа позволило констатировать, что, по крайней мере, та часть парламента, которая избиралась по системе большинства в одномандатных

округах, служила эффективным каналом представительства региональных интересов на федеральном уровне. С 1999 по 2007 гг., вне зависимости от характеристик партийно-политической системы страны и текущей расстановки политических сил, депутаты – одномандатники успешно лоббировали региональные интересы в Государственной Думе. В наиболее выгодной ситуации находились регионы с наибольшим количеством депутатов на душу населения. Отказ от избрания депутатов в одномандатных округах фактически лишил регионы данного канала лоббирования своих интересов.

Наконец, в работе проведен анализ распределения федеральных бюджетных средств в рамках финансирования долгосрочных региональных проектов (в рамках поддержки федеральных целевых программ, особых экономических зон, стратегических инвестиционных проектов). Исследование показало, что постепенно федеральный Центр отказывался от политически-обоснованного распределения инвестиций. В свою очередь, в рамках идеологической модели реализации политического курса долгосрочные инвестиции выделялись, в большей степени, в пользу наиболее развитых регионов, в то время как при анализе распределения общих сумм трансфертов, однозначного направления зависимости обнаружить не удалось.

В *заключении* работы представлены ее основные выводы и результаты.

III РАБОТЫ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

По теме диссертационного исследования автором **опубликованы** следующие работы, в т.ч. 2 – в изданиях, рецензируемых ВАК:

- 1 Стародубцев А.В. Межбюджетные трансферты в России: политическая борьба или политический курс? // Вестник Пермского университета. Серия «Политология» 2009 №1(5) С 5-14 (1 а.ч.)
- 2 Стародубцев А.В. Региональные интересы в российском парламенте: депутаты – одномандатники как бюджетные лоббисты // Полития 2009 №2 С 90 - 101 (0,8 а.ч.)
- 3 Стародубцев А.В. Политическая тояльность или экономическая эффективность? Политические и социально-экономические факторы распределения межбюджетных трансфертов в России

Препринт М-02/09 СПб Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2009 28 с (1,3 а л)

- 4 Стародубцев А В Ставка на лидеров Новая региональная политика в России [Электронный ресурс] URL [http //www .polit ru/analytics/2007/05/24/regiony .html](http://www.polit.ru/analytics/2007/05/24/regiony.html) (0,3 а л)