

9 15-23/5

На правах рукописи



ПАЛЬГОВА ИРИНА СЕРГЕЕВНА

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.05 – Политическая регионалистика.
Этнополитика.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Саратов – 2015

Диссертация выполнена
В Федеральном государственном бюджетном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
ПОВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
имени П.А. СТОЛЫПИНА

- Научный руководитель: **Долгова Галина Николаевна**
доктор политических наук, доцент
- Официальные оппоненты: **Дергунова Нина Владимировна**
доктор политических наук, профессор, про-
фессор кафедры философии, социологии и
политологии
ФГБОУ ВПО «Ульяновский
государственный университет»
- Богданов Артем Владимирович**
кандидат политических наук,
кафедра политических наук ФГБОУ ВПО
«Саратовский государственный университет
имени Н.Г. Чернышевского»
- Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Башкирский
государственный университет»

Защита состоится 26 июня 2015 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д504.001.21 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, аудитория 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» и на сайте организации <http://www.piu.ranepa.ru/images/Doc/Nauk/Dis/Polit/Palgora/disPalgora.pdf>

Автореферат разослан « dd » month 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.С. Скороходова

Актуальность темы исследования. Российская Федерация исторически является сложносоставным государством по различным основаниям – географическому, территориальному, этническому, религиозному. По объективным условиям система ее государственного устройства и управления призвана соединять централизм и регионализм. Федеративная форма государственного устройства закрепляет и усиливает региональный концепт через политико-правовую легитимацию. При этом неизбежно возникает проблема обеспечения «управляемости» в процессе адекватного территориального развития страны. А политический аспект взаимодействия центра и регионов остается на втором плане или же вообще не принимается во внимание властвующей элитой, хотя, в современной России именно данный аспект должен быть определяющим в системе федерально-субъектных отношений. Таким образом, актуален вопрос о степени соразмерности в реализации региональной политики с учетом региональных интересов. Одновременно повышается значение осознания и оценки возможных перспектив в совершенствовании этого направления внутренней политики государства.

Взгляд на региональную политику сквозь призму правовых основ предоставляет существенные возможности совершенствования взаимодействия центра и регионов и одновременно открывает перспективное направление современной политической науки, поскольку именно в сочетании политико-правовых конструкций может формироваться новая модель регионального управления, обеспечивающая единство страны в сочетании с многообразием территориальных и этнических интересов. Качественное формирование функции целеполагания в процессе выработки региональной политики государства, на наш взгляд, невозможно без четкой законодательной базы, регламентирующей этот процесс. Не смотря на конституционные основы региональной политики, многие законы исполняются в ограниченном варианте, не изжиты факторы сепаратизма и национальной ограниченности. В этой связи возрастает значение научного изучения действия принципов и приоритетов федеральной региональной политики, институционального потенциала регионального управления и специфики формирования законодательной базы в субъектах Российской Федерации.

Принципиально важным представляется исследование взаимосвязи политико-правовых актов и механизмов реализации региональной политики. Центр и регионы, не смотря на законодательно обоснованные гарантии распределения полномочий, все еще находятся в состоянии противодействия, низкой ответственности взаимных отношений, недостаточно отлаженной политико-правовой основы их взаимодействия. В этой связи становится актуальным новый методологический подход к осмыслению единства структурной схемы: центр – субъекты федерации. Институционально-правовые основы реализации единой региональной политики государства федеральными и региональными органами власти призваны обеспечить целостность политического управления в Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы.

Среди зарубежных классиков политической регионалистики проблемы управления пространственной организацией территории государства исследовались в работах У. Изарда, Г. Алмонда, П. Тейлора. Помимо этого с позиций теории принятия политических решений в государственном управлении в диссертации использовались труды отечественных политологов А.А. Дегтярева, Н.В. Зубаревич, В.Н. Лексина, А.И. Соловьева, Л.В. Сморгунова, А.Н. Швецова. К названным сочинениям вплотную примыкают теоретико-философские и экономико-управленческие исследования. В их числе особенно заметны труды таких авторов, как Л.И. Абалкин, А.П. Гапоненко, А. Гринберг, А.И. Радченко, Ю.К. Краснов. Несомненной заслугой указанных авторов является постановка целого ряда проблем регионального развития, связанных, прежде всего, с последствиями распада СССР, с формированием нового характера отношений между федеральным центром и субъектами РФ. При рассмотрении вопросов, связанных с центрально-периферийной структуризацией пространства, интересны труды К.Э. Аксенова, С.И. Барзилова, В.В. Гайдука, О.В. Грицая, Г.З. Иоффе, А.И. Трейвиша, Р.Ф. Туровского, Т. Хагерстрандта, Дж. Фридмана.

Отдельный блок научных публикаций посвящен вопросам федеративных отношений в России, взаимодействию центральной власти, субъектов Федерации и местного самоуправления, а также рассмотрению особенностей взаимодействия государственных структур и местного самоуправления в регионах. В той или иной степени данной проблематике уделяли внимание Р.Г. Абдулатипов, А.Н. Аринин, А.А. Галкин, Н.В. Дергунова, Г.П. Зинченко, В.Н. Лексин, М.Г. Миронюк, Н. Петров, В. Попов, Л.В. Смирнягин, Ю.А. Тихомиров, А.И. Умнова, А.Н. Швецов и др.

Принципиально важными для диссертационного исследования являются работы, непосредственно посвященные анализу становления, развития, условиям осуществления региональной политики в постсоветской России. К ним можно отнести исследования А.В. Дахина, В.М. Долгова, Ю.Н. Гладкого и А.И. Чистобаева, В.А. Ковалева, Н.П. Распопова, Н.И. Шестова, Я.А. Пляйса, И.В. Следзевского, Н.М. Чуркиной и др. Наибольшее количество публикаций посвящено вопросам прикладного характера. Спектр исследования проблем данного направления весьма широк и охватывает такие компоненты региональной политики, как: элиты, власть, лидерство, образование, избирательные кампании. Многие работы раскрывают специфику политического процесса в отдельных субъектах Российской Федерации. В силу их прикладного характера и фрагментарности исследований они не в полной мере раскрывают суть региональной политики, однако содержат богатый эмпирический материал, позволяющий делать определенные выводы и обобщения. В этом отношении особенно значимы диссертационные работы. Количество защищаемых диссертаций по региональной проблематике на протяжении многих лет остается значительным. Они посвящены исследованию многих политических процессов в пространстве субъектов Российской Федерации, охватывают весь спектр проблем развития российских регионов, в том

числе процесс реализации региональной политики на конкретных примерах. Нередко в диссертационных исследованиях вскрываются и анализируются причины низкой эффективности политического управления отдельными регионами страны.

Существенный вклад в разработку проблем политической регионалистики на базе современной российской практики вносят ученые саратовских вузов. Фактически около двадцати лет в Саратове активно разрабатываются проблемы политической регионалистики. Среди первых научных работ этого направления выделяются публикации С.И. Барзилова, О.Н. Фомина, А.Г. Чернышова, Б. Поликарпова, в которых на научной основе рассматривались и оценивались проблемы политического развития Саратовской области, других российских регионов в условиях проводившихся демократических реформ. В последующие годы выходили работы А.А. Вилкова, В.А. Динеса, Г.Н. Долговой, Е.С. Дорофеевой, К.С. Мокина, С.Ю. Наумова, А.Н. Николаева, Ю.И. Тарского, В.А. Труханова, Э.В. Чекмарева и других ученых. Круг исследуемых проблем существенно расширился, а понимание содержания, возможностей, эффективности региональной политики значительно углубилось. Большой вклад в процесс исследования региональной политики вносят выпущенные в Саратове коллективные монографии и сборники статей.

Методологию анализа правовой базы для исследования разнообразных сфер региональной политики дают труды юристов Г.Н. Комковой, А.В. Малько, Ю.А. Нисневича, Е.В. Свиридкиной и С.В. Стародубцева, М.В. Сыротюк, О.И. Цыбулевской. Особую ценность в этом смысле представляют публикации профессора В.М. Манохина.

В целом анализ литературы по исследуемой теме позволяет утверждать, что научно-теоретическая база по проблемам региональной политики обширна, а сама региональная политика изучается достаточно масштабно. Между тем, следует отметить зачастую общую «политизированность» исследований, их ориентацию на текущую политическую ситуацию. Такой подход не обеспечивает необходимую объективность исследований, сковывает критический анализ реальных ситуаций в реализации проводимой региональной политики. На наш взгляд, необходимо системное видение характера реализации региональной политики государства. В этом смысле слабо разработанной в отечественной науке остается проблема управления региональным развитием, в частности, аспект политико-правового потенциала управленческой системы, реализующей региональную политику в России.

Цель диссертационного исследования заключается в анализе политико-правового потенциала реализации российской региональной политики в современных условиях.

Для достижения поставленной цели определены следующие **исследовательские задачи**:

- проанализировать теоретические подходы в определении сущности региональной политики, дать авторскую интерпретацию этого понятия;
- выявить соотношение политики и права в процессе управления реги-

онами; определить содержание политико-правового потенциала в реализации региональной политики;

- на основе оценки существующей в стране политико-правовой базы определить приоритеты и принципы федеральной региональной политики, рассмотреть ее сильные и слабые стороны;

- исследовать содержание политико-правового управления регионами в структуре федерации; предложить собственное видение оптимизации взаимодействия центральной и региональной власти на основе правовых и политических механизмов;

- выявить специфику формирования законодательной базы в субъектах Российской Федерации, регламентирующей реализацию региональной политики;

- оценить практику регионального проектирования, как одного из условий качественного политического управления территориями.

Объектом исследования является российская региональная политика как результат совместной деятельности центра и субъектов федерации.

Предмет исследования - политико-правовой потенциал реализации региональной политики в современной России, в частности институты, стратегии, механизмы, законодательные акты, разрабатываемые и утверждаемые на федеральном и региональном уровнях власти.

Теоретико-методологическая основа исследования предопределяется междисциплинарным содержанием региональной политики (экономико-географическая, политическая, социальная, культурная составляющие), и опирается на теории государственного управления, федерализма, центрально-периферийной организации пространства, диффузии политических инноваций. Исследование предполагает обращение к различным научным концепциям, приемам и методам, как общенаучного (индукция и дедукция, анализ и синтез, сравнение и аналогия и т.п.), так и социально-гуманитарного характера.

Системный (структурно-функциональный) подход позволил рассмотреть вертикаль государственно-территориального управления в России, определить роль и значение властных уровней в реализации задач современной региональной политики. Для системного измерения определяющим является наличие вертикальных связей и взаимоотношений, которые реализуются по линии «центр - регионы».

Институциональный подход обеспечил выявление особенностей становления политических институтов, необходимых для осуществления данного направления внутренней политики, позволил оценить их современный ресурсный потенциал. Политико-правовой анализ как метод политических исследований позволил оперировать критериями оценок, представленных в виде правовых норм. Сравнительно-исторический подход использовался при анализе качественных изменений в выработке и реализации действий центра по региональному управлению, позволил точнее определить степень политизации этого процесса на разных этапах постсоветской истории страны. Проблемный подход важен с позиций оценки основных противоречий между

центральными и региональными органами власти, возникающих в контексте смены политического курса страны, перспектив их максимального нивелирования в существующих общественно-экономических, политических условиях.

Источниковую базу диссертации составили несколько групп документальных и конкретно-фактологических материалов, содержание которых обеспечило необходимый масштаб, логическую последовательность и достоверность исследования.

Во-первых, нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня. Среди них: Конституция Российской Федерации, во многих статьях которой определены политические и правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных политических институтов; федеральные законы и законы некоторых субъектов РФ, определяющие различные сферы деятельности властей всех уровней по разработке и реализации региональной политики.

Во-вторых, политические документы, представляющие стратегию различных политических сил по развитию взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации, объясняющие характер политического развития российских регионов. В данной совокупности документов важное место занимают Послания Президентом РФ, программы политических партий, выступления политических лидеров, а также официально действующие концепции и доктрины по вопросам регулирования отношений центра и регионов в современной России.

В-третьих, материалы (проекты) программных и стратегических документов, аналитических докладов как органов государственной власти, так и в качестве альтернативы, негосударственных «фабрик мысли». Содержание этих документов позволяет сравнить различные подходы к оценке перспектив регионального развития, к выработке государственной политики по отношению к регионам, к формированию политико-правового потенциала, обеспечивающего региональное развитие.

В-четвертых, данные статистики, регулярно публикуемые Госкомстатом РФ, органами государственной власти федерального и регионального уровней, печатными и электронными средствами массовой информации. Подобная информация представляет собой фактический материал, подтверждающий или опровергающий различные гипотезы в ходе исследовательской работы.

Самостоятельную группу составляют Интернет-ресурсы, во многом облегчающие доступ к выше обозначенным видам источников.

Рабочая гипотеза. Федеративное устройство государства предполагает наличие региональной политики, которая формируется и реализуется в активном взаимодействии федерального центра и субъектов федерации. Такая региональная политика исходит из интересов регионов, но в рамках общенациональных интересов и может быть эффективна лишь при сбалансировании тех и других интересов. Поэтому региональная политика неизбежно имеет два уровня: федерального центра – в отношении всех субъектов и самих

субъектов – в отношении собственной территории и населения. Эффективность региональной политики обеспечивается наличием соответствующего политического и правового потенциала, под которым понимается способность властных институтов разработать и осуществить конкретную политику, опираясь на соответствующую законодательную базу. Для Российской Федерации необходима региональная политика. И она реально существует, обеспеченная Конституцией РФ, наделяющей субъекты государства политическими полномочиями. Однако региональная политика в России до сих пор не обрела системности, устойчивости и эффективности. «Центр» традиционно давит над регионами, а политико-правовой потенциал субъектов РФ не достаточен для обеспечения региональных интересов и равного с «центром» участия в определении характера и содержания региональной политики. Осознание необходимости укрепления политико-правового потенциала реализации региональной политики и реальные меры по его развитию представляется важной политической проблемой Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- Представлена авторская трактовка определения и сущности региональной политики, которая предполагает полноценное участие регионально-го уровня управления в продуцировании стратегических и нормотворческих инициатив относительно данного направления внутренней политики государства.

- На основе политико-правового подхода дана характеристика принципов и приоритетов современной федеральной региональной политики в России, предложены изменения в законодательство, стимулирующие оптимизацию процесса управления;

- Предложено структурное и содержательное понимание определения «политико-правового потенциала», обоснованное в процессе исследования основных составляющих современной региональной политики в субъектах РФ;

- Определены действующие политико-правовые механизмы реализации региональной политики в России, сформулирована модель участия в разработке законов различных субъектов политики, как органов государственной власти, так и представителей негосударственного сектора.

- Выявлена специфика формирования законодательной базы в субъектах РФ, предложена авторская типология законодательных актов, принимаемых в регионах РФ, рекомендована процедура утверждения региональных законов, повышающая политическую ответственность законодательных и исполнительных органов власти субъекта РФ;

- Определен современный созидательный потенциал (политический, правовой, проектный) регионального уровня власти в процессе выработки и реализации текущей региональной политики Российской Федерации, даны рекомендации по его развитию и повышению эффективности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Ввиду многообразия подходов к определению понятия «региональная политика» предлагается следующая дефиниция: «Региональная политика

представляет собой единство и взаимообусловленность деятельности центральной и региональной власти в обеспечении экономического, социального, политического, культурного и международного развития регионов на основе официальной политико-правовой базы, а также рекомендаций научно-экспертного сообщества и представителей гражданского общества».

2. Соотношение политики и права в управлении регионами представляет собой дискурс, эволюционирующий от подчинения права политике к появлению критериев правового государства. Однако в российской практике политические факторы по-прежнему преобладают, не смотря на положения Конституции РФ и многих законов, регулирующих отношения субъектов федерации с центром. В качестве главных регуляторов политики служат властные институты, правовые акты, воля политических лидеров. В этом плане особую значимость приобретает соотношение политики с правом. В силу особого цивилизационного свойства России государственные институты исторически формировали политику в регионах и утверждали те или иные формы управленческой деятельности региональной бюрократии на основе общегосударственных правовых норм. Авторитарная по сути политика возвышалась над правом, диктовала ему свои условия. С принятием Конституции РФ в 1993 году созданы правовые гарантии развития регионов, хотя термин «региональная политика» в Конституции РФ не обозначен.

3. В постсоветской России все еще не сложилась правовая система отношений между центральной властью и субъектами РФ. Бессистемность российской региональной политики во многом связана с отсутствием правовых основ для создания стратегии территориального планирования. До середины 2000-х годов отсутствовало специализированное институциональное воплощение этого направления деятельности органов исполнительной власти. В 2005 году было создано Министерство регионального развития в структуре Правительства РФ. Но оно, к сожалению, слабо влияло на характер региональной политики федеральных органов государства и в 2014 году было ликвидировано. Определение и утверждение реализуемой региональной политики в стране является в большей степени прерогативой Администрации Президента РФ, решения которой имеют закрытый характер и нередко определяются внерегиональными интересами. Функциональность региональных институтов власти в разработке региональной политики юридически слабо обеспечена, а политически в решающей степени определяется политикой федерального центра.

4. В настоящий момент ключевым документом реализации региональной политики в России можно считать Государственную программу Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденную в апреле 2014 года Постановлением Правительства РФ. Представляется целесообразным в рамках этой программы обеспечить интенсивное развитие правовой системы как законодательной базы выстраивания эффективной региональной политики. Ее отличительными чертами должны стать: выдвижение политической цели, комплекса стратегических задач, приоритетов развития территории, реализация которых будет осуществляться

на основе федерального законодательства. В этой новой функциональной системе регионы не должны выступать простыми исполнителями решений центра. Законодательные, политические инициативы субъекта федерации должны отражать специфику региона и болевые точки, препятствующие его развитию.

5. В современном научном обороте широко используется понятие политико-правового потенциала. Однако содержательная трактовка этого понятия недостаточно конкретна, носит приблизительный характер, не имеет общепринятого определения. В нашем исследовании под политико-правовым потенциалом понимается совокупность политических и правовых ресурсов, обеспечивающих управление процессами развития общества, которая включает властные институты и общественные структуры, наделенные необходимыми полномочиями, технологиями, обеспеченные в своей деятельности необходимой законодательной базой. Подобная трактовка политико-правового потенциала позволяет, по нашему мнению, реалистично оценивать существующие в субъектах РФ политические возможности проведения определенной региональной политики.

6. Деятельность всех регионов России охватывается общим правовым полем, сплачивающим Россию в единое целое. Чтобы обеспечить устойчивость сложившегося равновесия между центром и регионами целесообразно, как нам представляется, решить, по крайней мере, следующие задачи: во-первых, осуществить переход от стихии в создании регионального законодательства к планомерной разработке новых законов с привлечением не только властных структур, но и ученых, экспертов в области регионоведения; во-вторых, обеспечить включение структур местного самоуправления, общественных объединений и инициативных граждан в состав рабочих групп по подготовке проектов регионального развития, по разработке стратегии региональной политики.

Теоретико-методологическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных результатов для совершенствования политико-правовых отношений центра и регионов, укрепления нормативной базы управленческого процесса в субъектах РФ. Положения диссертации могут способствовать совершенствованию политической и правовой деятельности в регионах, расширению кругозора людей, занимающихся решением проблем регионально-управленческого характера. Предложенные в диссертации определения региональной политики и политико-правового потенциала вносят определенный вклад в разработку понятийного аппарата политологии, политической регионалистики, государственного управления.

Практическая значимость диссертации заключается в детальном анализе как положительных, так и отрицательных проявлений реализации региональной политики в современной России. На основе выявленных тенденций и закономерностей региональной политики возможен научный подход к решению целого ряда проблем регионального характера, что может оказаться полезным в определении вектора деятельности управленческих структур и политических лидеров. Полученные в результате работы теоретические по-

ложения и фактологические материалы могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин: политическая регионалистика, политический менеджмент, этнополитология, федерализм.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, обсуждены и получили развернутую положительную оценку на заседаниях кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина. Важнейшие результаты исследования докладывались диссертантом на региональной научной конференции «Социальная защита детей и молодежи в современной России» (Саратов. Май 2012 г.); на региональной научно-практической конференции «Молодежь в условиях модернизации России» (Киров. Октябрь 2012 г.), на региональной научной конференции «Молодежь как субъект межнациональных отношений в российском обществе» (Саратов. Май 2013 г.), на Всероссийской научно-практической конференции «Национально-этнические процессы в региональном политическом пространстве» (Саратов. Октябрь 2013 г.).

По теме диссертации опубликованы семь научных статей, общим объемом около 3,0 п.л., в том числе три статьи – в журналах, рекомендованных Перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура и содержание диссертационной работы определены целью проводимого исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обоснована актуальность изучаемой проблемы, освещена ее научная разработанность отечественными и зарубежными учеными, определены цель и задачи исследования, его объект и предмет, сформулированы рабочая гипотеза и положения, выносимые на защиту, охарактеризованы теоретико-методологическая и эмпирическая основы диссертации, ее научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «**Теоретические аспекты анализа региональной политики**» исследуется явление региональной политики в разных общественно-политических условиях, проводится сравнительный анализ ее определенных в трудах зарубежных и отечественных ученых, акцентируется внимание на оценках соотношения политики и права в системе регионального управления.

Первый параграф «**Понятие и сущность региональной политики**» посвящен анализу понятийности региональной политики, формулируется и обосновывается авторское определение данного понятия, объясняется сфера его использования в практической и научной деятельности. Явление регионализма, конечно, непосредственно связано с региональной политикой, которая представляет собой его практическое воплощение. Порой регионализм понимается излишне широко: как всеохватное, полное сосредоточение властных полномочий на уровне республики, края или области, как абсолют-

ная хозяйственная самостоятельность региона, вслед за которой обычно появляется и проблема повышения уровня политической самостоятельности. Такое понимание регионализма культивируется в европейской практике, для России же оно неприменимо. Субъекты Российской Федерации не являются субъектами международного права и, естественно, не могут иметь экономической самостоятельности вне пределов государства. Они также не могут претендовать на многие виды собственности (природные ресурсы, транспортные артерии, земля, приграничная экономика и др.), даже расположенные на территории региона. Поэтому явление регионализма требует системного анализа при рассмотрении и отдельных компонентов и взаимосвязей общегосударственных и территориальных составляющих. На таком подходе строится и наше исследование региональной политики.

Исходя из сказанного можно дать следующее определение. Региональная политика – это деятельность властных структур, государства и регионов, а также институтов гражданского общества, обеспечивающая в рамках Конституции и законодательных актов правовое, экономическое, социальное, духовное развитие населения регионов, а также стимулирующая его политическую активность. При таком определении региональной политики можно выделить ее уровни: федеральный, уровень субъекта федерации и местного самоуправления.

Рассмотрение проблемы понятия и сущности региональной политики позволяет сделать следующее обобщение. Региональная политика носит многоуровневый характер, что обусловлено масштабами территориального пространства, наличием сильного центра, а также этническим многообразием. По сфере деятельности региональная политика включает в себя такие структурные элементы, как: политика, экономика, социальная, духовная жизнь, международные связи. Региональные властные структуры, освободившись от диктата центра, во многом сформировали контуры собственной политики, в которой с большей очевидностью учитываются различные интересы регионов. Региональную политику целесообразно рассматривать как единство и взаимообусловленность деятельности центральной и региональной власти в обеспечении экономического, социального развития регионов, духовной жизни и международных связей на основе Конституции РФ, законов РФ, договоров между центром и регионами. Такой подход позволяет в рамках государственных интересов активизировать перспективу политического и управленческого творчества на уровне регионов.

Второй параграф **«Соотношение политики и права в управлении регионами»** посвящен анализу политико-правовых механизмов в системе управления регионами, конкретизации понятия «политико-правового потенциала», выяснению соотношения политики и права в реальном процессе политического управления регионами.

Соотношение политики и права в широком смысле слова предопределяет управленческую деятельность государственных структур. В данном контексте уместно использовать политико-правовой анализ как метод политических исследований. Правовая компонента в данном случае состоит в

анализе соответствия действий органов власти нормам Конституции и действующего законодательства, а политическая – в выявлении политических целей и результатов таких действий, но и, конечно, в анализе ресурсных возможностей институтов власти. На такой методологической основе определяется содержательность понятия политико-правового потенциала реализации политики, в том числе региональной политики. По нашему мнению, это – совокупность правовых и политических возможностей, точнее – законодательной базы и политических ресурсов по ее использованию в интересах определенной региональной политики. Под законодательной базой подразумевается система федеральных и региональных законодательных актов, определяющих и регулирующих нормативно-правовые отношения при разработке, утверждении и осуществлении политики развития регионов. А политические ресурсы в данном контексте означают наличие властных институтов субъекта РФ, располагающих необходимыми полномочиями и управленческими средствами для применения законодательной базы в полном соответствии с интересами населения региона. Именно такое содержание политико-правового потенциала используется в данном исследовании.

Соотношение политики и права в управлении регионами достигнуто на основе Конституции и других законодательных актов. Оно является своеобразным компромиссом между центральной властью и региональными элитами. Расширение правового пространства способствует более высокому уровню легитимации властных полномочий на местах. В регионах в основном утвердилась демократическая модель управления. Вместе с тем, политика в некоторых регионах по-прежнему преобладает над правом. Не все политические лидеры овладели механизмами правового регулирования как региональных общественных отношений, так и политикой взаимодействия с центром. В конечном итоге политика должна стать искусством управления на основе закона. В таком случае будет обеспечен баланс интересов государства, регионов и граждан на правовой основе. Демократический выбор общества предопределяет развитие права в этом направлении. Только право способно служить противовесом политике. Именно оно способно удерживать деятельность политиков в рамках закона, открыто и справедливо. Четкость нормативно-правовых актов, определяющих распределение предметов ведения между центральной и региональной властью в стране во многом определяет успешность проведения региональной политики еще на этапе целеполагания.

Во второй главе «Концептуальные основы реализации региональной политики федерального уровня» рассматривается процесс формирования региональной политики в Российской Федерации, исследуется политико-правовой аспект ее содержания, оценивается функциональность властных структур федерального центра и субъектов РФ в этом процессе.

В первом параграфе данной главы **«Принципы и приоритеты федеральной региональной политики»** выявляются принципы и приоритеты региональной политики, провозглашенные в Конституции РФ и федеральном законодательстве, определяется характер их использования в реальной политике.

Региональная политика в Российской Федерации в основных своих позициях обусловлена и обеспечена положениями Конституции РФ, которые определяют ее пространство, институты, разграничения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, законодательно обусловленные пределы ведения субъектов РФ, а также принципы и приоритеты политики федерации в ее субъектах. Все это в совокупности составляет концепцию региональной политики в России. Однако для ее успешной реализации требуется определенный политический и правовой потенциал региональных властей, без наличия которого осуществление региональной политики просто невозможно. Конечно, разные субъекты РФ имеют в этом отношении разные возможности. Региональная политика, естественно, имеет два уровня: федеральный по отношению ко всем субъектам и внутрисубъектный на уровне каждого региона. Федеральный уровень носит более общий характер, в идеале должен быть абсолютно идентичным в отношении всех субъектов, за исключением нюансов, связанных с какой-либо существенной спецификой отдельных регионов. Что касается внутрисубъектной политики, то здесь предполагается и в реальности необходимо разнообразие, обусловленное множеством особенностей регионов в сравнении друг с другом. Данное обстоятельство предполагает существенные отличия политико-правовых потенциалов региональной политики в разных субъектах РФ. Нередко эти отличия определяются политическими обстоятельствами реализации общего для всех правового порядка. И тогда роль политического потенциала приобретает решающий характер. Успехи в осуществлении региональной политики возможны лишь в том случае, когда федеральная региональная политика не только определяет приоритеты, но и утверждает четкие принципы региональной политики, которые призваны объединять усилия центра и регионов.

Проведенный анализ позволяет судить о сложившейся системе принципов, которые должны обеспечивать слаженность работы центра и регионов. Некоторые из них используются достаточно эффективно, другие же ограничены самой Конституцией, например, принцип единства системы органов государственной власти, третьи не реализуются в полной мере в силу несовершенства законодательства, либо по финансовым проблемам. Практика показывает, что наибольшее признание граждан получила реализация принципа создания условий для духовного развития всех народов. Однако отсутствие четкого закрепления принципов и приоритетов региональной политики существенно сдерживает ее обновление.

Во втором параграфе главы «**Институциональный потенциал и правовые механизмы реализации региональной политики**» характеризуется и оценивается с позиции управленческих возможностей институциональный потенциал региональной политики, а также правовые механизмы его функционирования.

Принципиальное место в политическом пространстве современного региона занимает институциональность региональной политики, которая включает структуры власти, определяющие содержание региональной политики, механизмы ее реализации, и законодательную базу, обеспечивающую право-

вой порядок деятельности власти по разработке, утверждению и реализации региональной политики. Структура региональной власти утверждена Конституцией РФ, законодательством федерального и регионального уровня. Она делится на три ветви: региональное правительство во главе с губернатором или президентом (в республиках) – законодательное (представительное) собрание с функциями регионального парламента и судебная власть, состоящая из судов разных видов. Субъекты РФ могут вносить в эту структуру свои изменения, но только в рамках Конституции РФ. Поэтому можно считать институциональность региональной политики стабильной и во многом статичной. Иное дело - законодательная база, нормативно определяющая и регулирующая региональный политический процесс. Она динамична и самым существенным образом влияет на все субъекты региональной политики, в том числе создает правовые рамки для деятельности институтов власти. Законодательство в значительной степени определяет масштаб, ресурсность и функциональные возможности основных институтов региональной политики, тем самым формируя ее институциональный потенциал. При этом само региональное законодательство превращается в правовой потенциал региональной политики.

Нормативно-правовая база политики в субъектах федерации чаще всего носит дополняющий характер, базируется на основе Конституции РФ, федеральных законах, а также Посланиях Президента и распоряжениях Правительства РФ. Собственно региональные законы, четко обеспечивающие интересы субъекта РФ в его отношениях с центром, достаточно редки.

И все-таки полагаем, что в современной России на протяжении последних двадцати лет сформировалась принципиально новая политика правового регулирования, сочетающая в себе не только тенденцию «сверху – вниз», но и «снизу – вверх», что вполне созвучно общему политическому курсу демократизации страны. Теперь проблема заключается в ее качественном преобразовании.

В третьем параграфе главы «**Политическая роль регионов в обеспечении вертикали государственной власти**» рассматривается политико-управленческая роль региональной системы власти в общей структуре государственной власти и особенно в осуществлении региональной политики.

В условиях федеративного государства политическая роль регионов существенно значительнее, чем в унитарной стране. Регионы осуществляют собственный политический процесс, конечно, вписанный в федеративную политику, но сообщаящий ей многие особенности, проблемы и направления. Модель «вертикали власти», которая складывается в современной России, имеет свои специфические черты, среди которых особую роль играет выбор формы управления. В нынешней России, как показывает сама жизнь, политические пристрастия лица, стоящего во главе «вертикали» власти, так и лиц, стоящих во главе регионов, предопределяют выбор модели управления.

Используя свою новую роль в модернизирующейся России, региональная власть сформировала несколько типов управления: *Патерналистский, Патриархальный, Модернистский*. В связи с переходом к избранию губерна-

торов, на наш взгляд, будет формироваться *Политико-правовой тип* управления.

В настоящее время политическая роль регионов в общей системе государственного управления существенно возрастает. Повышается значение принципиальных направлений деятельности региональной власти: проводить в жизнь на своей территории политику федеральной власти и осуществлять собственную политику развития региона. Переход на законодательно обусловленные взаимоотношения повышает ответственность региональных властей за разработку и реализацию региональной политики, а также за обеспечение эффективного функционирования вертикали государственной власти на субъектном уровне. Политическая роль региональных институтов власти повышается и в связи с ее обязанностью вписывания региональных стратегий развития в общегосударственную политику. Политико-правовой потенциал регионов возрастает, но также повышается их ответственность за использование этого потенциала в реализации региональной политики.

В третьей главе **«Формирование политико-правового потенциала региональной политики в субъектах Российской Федерации»** рассматриваются проблемы формирования политико-правового потенциала региональной политики через призму законодотворческого процесса в субъектах РФ и проектной разработки региональной политики.

В первом параграфе **«Специфика формирования законодательной базы в субъектах Российской Федерации»** анализируются острые вопросы законодотворческого процесса в субъектах РФ, выдвигаются конкретные предложения по его совершенствованию.

Специфика формирования законодательной базы в субъектах Российской Федерации состоит в том, что, с одной стороны, она должна отражать такие критерии как правовой статус региона, характер и масштаб экономики, состав населения, исторические, национально-культурные традиции, географические особенности и, с другой стороны, находиться в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации властных структур, закрепленных в федеральных законах. Совсем необязательно возникновение на этой почве каких-либо юридических противоречий, но определенные сложности в региональном законодотворчестве, конечно, существуют.

Наш анализ показывает, что в субъектах РФ сложилась законодательная база, имеющая ряд особенных черт. Во-первых, она является производной от Конституции РФ. Во-вторых, разработка законов в основном является прерогативой исполнительной власти, которая в большей мере инициирует их создание и подчас организует сам процесс подготовки законов. В-третьих, качество законов субъектов РФ остается не на должном уровне, при их разработке слабо используется научный потенциал. В-четвертых, региональные законодательные акты подчас создаются без учета федеральных законов. В-пятых, политические партии в регионах слабо инициируют законодательный процесс, а отдельные группы, объединения и личности не обладают ни полномочиями, ни средствами, ни навыками осуществления законодотворческой

деятельности. В-шестых, противоречия, узковедомственный подход в процессе законотворчества не благоприятствуют созданию стабильной правовой основы в регионах, а иногда и подрывают авторитет федерального законодательства.

Во втором параграфе «**Проектирование региональной политики в субъектах РФ**» определяется значение проектирования в политике, уровень и формы его осуществления в субъектах РФ с целью повышения эффективности региональной политики.

Анализ разных определений понятия «политический проект», данный в современной литературе, показывает, что в основном сформировалось два толкования. Первое отождествляет его с прогнозированием, второе рассматривает как сферу управленческой деятельности. Полагаем необходимым сформировать собственное суждение о сути данного понятия, поскольку и первое, и второе, на наш взгляд, не раскрывают в полной мере его специфики. Проект, на наш взгляд, должен быть такой управленческой деятельностью, результат которой приводит к новому состоянию среды, подвергшейся проектированию. Если не учитывать данный фактор, можно ожидать создание проектов в угоду амбициям политических лидеров, слабо отражающих интересы населения, насущную необходимость действительного улучшения состояния дел в той или иной сфере. Поэтому под политическим проектированием следует понимать совместную деятельность власти и структур гражданского общества по выработке стратегического курса в решении важной социально-политической проблемы, острота которой обусловлена объективными обстоятельствами и требует оперативного управленческого влияния. Специфика регионального проектирования состоит в том, что оно должно отражать болевые точки развития региона. Анализ опыта регионального политического проектирования в разных субъектах РФ позволяет все региональные проекты условно подразделить на стратегические, региональные, отраслевые, социальные, культурные, этнические и иные. Особую значимость играют стратегические проекты, поскольку они во многом определяют вектор и приоритеты проектов, разрабатываемых в регионах.

Проектирование региональной политики является важным механизмом упорядочения и развития как внутрирегиональных отношений, так и связей с центром. Федеральные проекты являются базой для формирования региональных проектов, хотя уровень Федерального проектирования региональной политики не всегда отвечает требованиям времени, недостаточно стимулирует творческий потенциал элиты и общественных объединений. Политическое проектирование во многих регионах, особенно дотационных, сдерживается отсутствием должного финансирования. Политические партии пока не стали инициаторами общественно-значимых проектов. Общественные объединения, примыкающие к властным структурам, либо к Общественной палате, демонстрируют свою значимость в разработке проектов. Что касается граждан, их участие в основном выражается либо в проведении экспертиз, либо в обращениях в различные властные структуры. Очень важно, чтобы политические проекты, создаваемые в регионах, широко освещались в СМИ. Это

способствовало бы их популяризации среди населения и обеспечению легитимности принимаемых решений.

В заключении диссертации приведены выводы о проделанной работе, а также высказаны предложения по дальнейшему развитию политико-правового потенциала региональной политики.

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных Перечнем ВАК

Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Пальгова И.С. Политико-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в системе региональной политики // Вестник Поволжской Академии Государственной службы. 2013. № 1 (34). С. 75-80.
2. Пальгова И.С. Понятие и сущность региональной политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 2 (91). С. 203 – 207.
3. Пальгова И.С. Приоритеты федеральной региональной политики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 238 – 244.

Публикации в иных изданиях

4. Пальгова И.С. Правовые гарантии муниципальной политики по социальной поддержке молодежи // Сб. статей «Социальная защита детей и молодежи в современной России». Саратов: Поволжский институт им. П. А. Столыпина, 2012. С. 89 – 92.
5. Пальгова И.С., Чекмарев Э.В. Инновационный потенциал молодежных организаций на местном уровне в условиях модернизации современной России // Сб. материалов региональной научно-практической конференции. Киров: Изд-во ООО «Радуга – ПРЕСС», 2012. С. 84 – 90.
6. Пальгова И.С. Перспективы региональной политики в области образования и воспитания молодежи // Сб. научных статей. Саратов: ПИУ им. П. А. Столыпина, 2013. С. 29 – 32.
7. Пальгова И. С. Региональная культурно-языковая политика // Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции (октябрь 2013 г.). Саратов: Изд-во СГЮА, 2014. С. 315 – 323.

ПАЛЬГОВА Ирина Сергеевна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.05 – Политическая регионалистика.
Этнополитика

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано к печати 23.04.2015 г. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1,45. Уч.-изд. л. 1,3. Тираж 100. Заказ 538.

Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина.
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

2015677307

