



005015620

*На правах рукописи*

**ГАНИЧЕВА Алла Викторовна**

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В  
УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ  
ОКРУГОВ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*Специальность: 23.00.02 - политические институты,  
процессы и технологии*

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

12 MAR 2012

**Москва - 2012**

Диссертация выполнена на кафедре политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

**Научный руководитель -** доктор политических наук, профессор  
**МЕДВЕДЕВ Николай Павлович**

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук  
**Косиков Игорь Георгиевич**  
кандидат политических наук  
**Гелеранский Петр Сергеевич**

**Ведущая организация -** Рязанский государственный  
университет им. С.А. Есенина

Защита состоится «20» марта 2012 г. в *14.00* часов на заседании Диссертационного совета Д 212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки Российского университета дружбы народов.

Автореферат разослан «17» февраля 2012 г.

**Ученый секретарь**  
**Диссертационного совета**  
кандидат исторических наук, доцент

 **Мосейкина М.Н.**

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

### **Актуальность темы диссертационного исследования.**

Региональная политика является важнейшей частью государственной политики любой страны вне зависимости от формы государственного устройства. Вопросы, связанные с региональной политикой государства в контексте современных проблем управления регионами России, в последние годы занимают особое место в российском общественно-политическом дискурсе.

В современных условиях эффективность государственной политики в значительной степени зависит от ее региональной конкретизации. Государственная региональная политика реализуется на конкретных территориях, в объективно существующих территориальных структурных единицах, в каждой из которых природные, экономические и социальные компоненты образуют определенную целостную систему, в свою очередь, являющуюся частью общей территориальной структуры страны.

Становление современной российской государственности обнаружило две явные проблемы – совмещение широкой самостоятельности субъектов Российской Федерации с необходимостью сохранения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

Образование на территории Российской Федерации восьми федеральных округов во главе с назначенными Президентом Российской Федерации полномочными представителями Президента Российской Федерации по сути положило начало широкомасштабному реформированию системы государственной власти и управления в направлении укрепления вертикали власти по линии исполнительной власти.

Вопросы укрепления российской государственности, упрочения федерального присутствия в регионах тесно связаны с проблемой совершенствования федеративных отношений и составляют двуединый процесс. В этой связи учреждение федеральных округов следует рассматривать, как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их реформирования, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности Российской Федерации, укрепления федерального центра и вертикали исполнительной власти.

Государственные органы на уровне федерального округа решают не только повседневные вопросы государственного управления территориальным развитием, реализации полномочий федеральных государственных структур на межрегиональном уровне и в субъектах Российской Федерации, но и задачи осуществления стратегических установок центральной власти, состоящих в обеспечении на соответствующем управленческом уровне интересов национальной безопасности, особенно в части поддержания государственной целостности страны.

Сегодня происходит взаимный процесс сближения центра и регионов, и полномочные представители занимают уже промежуточное звено, лоббируя региональные интересы на уровне федерального центра, а где-то наоборот – интересы центра на региональном уровне. Налицо – актуальность института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в формировании системы четкого взаимодействия между федеральными и региональными уровнями власти, обеспечивающими оптимальный баланс общегосударственных и субъектных интересов, дифференцированное и конкретное управление общественными процессами.

В последнее время все большую актуальность приобретают вопросы децентрализации власти. В рамках совершенствования механизма перераспределения полномочий в целях расширения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления была образована рабочая группа по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также рабочая группа по финансовым и налоговым вопросам и по межбюджетным отношениям. По результатам работы рабочей группы, подготовлены, согласованы с Министерством финансов Российской Федерации и другими федеральными органами предложения о передаче более 100 полномочий с федерального на региональный уровень. Таким образом, новая структура федеральных органов исполнительной власти будет сформирована в мае 2012 года. В Бюджетном послании Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах поставлена задача обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Все вышеобозначенные вопросы непосредственно касаются реализации региональной политики.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросами региональной политики, проблемами формирования федеральных округов, функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах занимаются специалисты исторических наук, социологин, политологин, теории управления, экономики, юриспруденции.

В частности, вопросами региональной политики, проблемами построения федеративного государства занимаются такие видные российские исследователи как Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, В.В. Гайдук, А.Г. Гранберг, К.В. Калинин, И.Г. Косиков, А.А. Мацнев, Н.П. Медведев, В.А. Михайлов, М.В. Столяров, Р.Ф. Туровский<sup>1</sup>.

Большой интерес в процессе работы над исследованием представляют научные труды Г.В. Атаманчука, Н.М. Беленко, В.И. Васильева, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добрынина, Н.Ю. Лапиной, В.Н. Лексина, И.А. Умновой, М.Х. Фарушкина, В.А. Черепанова<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004, Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2002; Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государства. Т. 2. М. 2006, Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально – политической практики. М. 2004; Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории. М., 2008, Гайдук В.В., Сулейманов А.Р. Путинская Россия: между федерализмом и унитаризмом. Уфа, 2011; Косиков И.Г. Реформируемая федерация: укрупнение российских регионов. М., 2008; Мацнев А.А. Мировые интеграционные процессы и Россия // Глобализация и Россия: Сборник научных статей / Под общ. ред. В.А. Михайлова. М., 2007, Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума: совместное исследование германских, российских и монгольских ученых / Под общ. ред. А. Мацнева и Г. Шоллера. М., 2011; Михайлов В.А. О некоторых стратегических подходах к достижению социально-политической стабильности на «Российском Кавказе» в новых условиях // Вопросы национальных и федеративных отношений. № 1. 2011; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005, Медведев Н.П. Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. М., 2006; Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008, Столяров М.В. Компетенция власти. М., 2005; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М., 2006.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Современные проблемы теории государственного управления. М., 2002; Беленко Н.М. Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг. XX – начало XXI вв.). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. М., 2006; Васильев В.И. «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М., 2006; Глигич – Золотарева М.В. Российский федерализм в XXI веке: новое и хорошо забытое старое / Государство, право, управление. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2008, Глигич – Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006; Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской

Немаловажными являются научные труды таких российских ученых как А.И. Бобылев, А.В. Васильев, Б.Н. Габричидзе, Т.А. Гусева, Л.М. Карапетян, А.Д. Керимов, В.С. Комаровский, М.Н. Марченко, А.А. Огородников, Л.А. Окуньков, Ю.В. Рубцов, Е.С. Строев, А.Г. Чернявский и ряда других авторов<sup>3</sup>, изучающих вопросы разделения и оптимизации взаимодействия властей всех уровней, вертикали исполнительной власти, политологические и правовые аспекты функционирования института президентства в современной России.

Вопросы, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами освещаются в трудах М.В. Глигич-Золотаревой, М.Ю. Карпечкиной, Е.В. Першина, В.М. Платонова, М.В. Столярова, М.В. Хабриевой, Е.М. Шашковой<sup>4</sup>.

---

Федерации. М., 2003; Лапина Н.Ю. «Центр – регионы» в постсоветской России // Политекс. 2006. №2; Лексин В.Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М., 2008; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000; Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. М., 2004; Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М., 2005, Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М., 2007.

<sup>3</sup> Бобылев А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М. 2003; Васильев А.В. Теория права и государства. М., 2003; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. М., 2003; Гусева Т.А. Новая система и структура органов исполнительной власти. М., 2005; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9, 10; Огородников А.А. Институт президентства России как институт высшей центральной государственной власти. М., 2001; Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Законодательство. 2000. № 9; Политико-административное управление / Под общ. ред. проф. Комаровского В.С. М., 2004; Разделение властей / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2004; Рубцов Ю.В. Роль президентской власти в современной России. М., 2002; Строев Е.С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М., 2001.

<sup>4</sup> Глигич-Золотарева М.В., Першин Е.В. Актуальные вопросы разграничения компетенций между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2; Карпечкина М.Ю. Реализация принципа разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Закон: Август. М., 2007; Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами – как принцип российского федерализма. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010; Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М., 2008; Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Перспективы правового регулирования // Право и экономика. 2003. № 3; Шашкова Е.М. Договоры о разграничении полномочий между

Существенное значение представляют собой работы по проблемам института полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеральных округов и федеративных отношений, сформулированные В.Н. Лысенко, С.И. Некрасовым, В.В. Огневым, Р.Ф. Туровским, К.В. Черкасовым и др.<sup>5</sup>

В тоже время можно отметить, что, несмотря на важность изучения вопросов теории и практической деятельности института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах специальных комплексных политологических исследований в данной области недостаточно.

К сожалению, пока еще мало изучены политическая природа и содержание, правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, институциональные характеристики рассматриваемого института, пути оптимизации его деятельности. Это, в свою очередь, говорит о необходимости дальнейшего углубленного исследования данной проблематики.

**Объект исследования** – государственная региональная политика Российской Федерации.

**Предмет исследования** – особенности и механизмы реализации государственной региональной политики в Российской Федерации в условиях формирования федеральных округов и учреждения в них института полномочных представителей Президента.

**Цель исследования** – на основе методологии политологического исследования выявить сущность и специфику государственной региональной политики в Российской Федерации в контексте становления и развития федеральных округов и использования института полномочных

---

органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: забвение или реанимация // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3.

<sup>5</sup> Валентей С.Д. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. 2002. № 4; Васютин Ю.С., Огнева В.В. Российские регионы: современный этап политической модернизации. М. – Орел. 2004; Гохберг М.Я. Федеральные округа РФ: анализ и перспективы развития. М., 2002; Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. № 3; Туровский Р.Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1; Черкасов К.В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа / Под. ред. П.П. Сергуна. Саратов. 2008, Черкасов К.В. Федеральные округа в государственном устройстве России // Правовая культура. 2008.

представителей Президента в федеральных округах в качестве механизма согласования федеральных и региональных интересов.

**Задачи исследования:**

- провести комплексный анализ механизмов реализации государственной региональной политики в постсоветской России;
- выявить современные тенденции развития региональной политики в контексте становления и развития федеральных округов;
- на основе комплексного исследования определить политико-правовые механизмы проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в условиях федеральных округов;
- проанализировать современные стратегии социально-политического развития федеральных округов;
- оценить сущностные особенности политико-правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- изучить политические механизмы согласования и координации федеральных и региональных интересов в условиях федеральных округов.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** В качестве теоретической базы данной работы можно назвать научные труды российских ученых, занимающихся данной проблематикой. В работе также использовались монографические работы по исследуемой проблематике, научные публикации в периодических изданиях.

Методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений и процессов. В ходе исследования использовались такие научные подходы и методы, как:

- **институциональный метод**, который позволил изучить политические институты государства и его регионов, участвующие в реализации региональной политики государства, Конституцию России, федеральное и региональное законодательство в области региональной политики и федерализма;
- **компаративный метод** позволил изучить трансформацию института полномочных представителей Президента России на различных этапах его функционирования;
- **исторический подход** позволил провести анализ политических процессов, происходящих в Российской Федерации в области развития региональной политики;

- **системно-функциональный метод** позволил рассмотреть политику федерального центра по отношению к субъектам Федерации как целостный механизм, состоящий из взаимосвязанных элементов;

- **диалектический метод** позволил выявить особенности реализации региональной политики в условиях становления и развития федеральных округов;

- **системный метод** позволил исследовать высшие органы федеральной и региональной исполнительной власти как элементы политической системы;

- **метод структурно-функционального анализа** помог проследить изменения функций и значения института полномочных представителей Президента на различных этапах развития российской политической системы;

- **метод контент-анализа** позволил проанализировать федеральное и региональное законодательство в исследуемой сфере;

- **прикладной анализ** позволил определить перспективы дальнейшей реализации государственной региональной политики на основе конституционных принципов федерализма.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** включает в себя официальные нормативно – правовые акты: Конституция РФ, законодательство СССР и РСФСР, федеральные конституционные и федеральные законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, тексты выступлений политических деятелей, научные статьи и монографии, другая научная литература по теме исследования; материалы «круглых столов», научных конференций; официальные интернет-сайты федеральных округов.

Специальной информационно – правовой базой явились материалы Администрации Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы ФС РФ, Совета Федерации ФС РФ.

**Основная гипотеза исследования** состоит в том, что развитие института полномочных представителей Президента России в федеральных округах оказывает существенное влияние на трансформацию региональной политики Российской Федерации. Федеральные округа выступают в качестве территориально-политической основы современной региональной политики. От того насколько эффективными будут политические механизмы согласования и координации федеральных и региональных интересов зависит эффективность государственной власти в стране.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что данная работа является одной из первых анализирующих и раскрывающих политологический аспект государственной региональной политики в условиях становления и развития федеральных округов;

- в работе оценивается роль федеральных округов как территориально-политической основы современной региональной политики;

- автором выявлены основные тенденции стратегического развития восьми федеральных округов;

- дана характеристика роли института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в процессе согласования и координации федеральных и региональных интересов;

- автором определены тенденции дальнейшего совершенствования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в процессе укрепления единства системы российской политической власти.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Эффективность государственной политики в значительной степени зависит от ее региональной конкретизации. Государственная региональная политика реализуется на конкретных территориях, в объективно существующих территориальных структурных единицах, в каждой из которых природные, экономические и социальные компоненты образуют определенную целостную систему, в свою очередь, являющуюся частью общей территориальной структуры страны. Региональная политика эффективна лишь в той мере, в какой достигнут компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов. На сегодняшний день ведущим жизненно важным интересом России является недопущение необратимой территориальной дезинтеграции государства.

2. Основой региональной политики в нашей стране является федерализм. Своеобразие российского федерализма состоит в том, что он сочетает в себе как территориальные, так и национальные начала. Как показывает опыт, «смешанный» характер федерализма придает ему культурно-политическое многообразие. Наиболее серьезным препятствием развитию в России федерализма является отсутствие должного динамизма в реальной передаче полномочий субъектам Российской Федерации. В региональной политике наиболее актуальной является проблема создания экономического механизма федеративных отношений.

3. Конституционно-правовое содержание федерализма неизбежно должно включать в себя следующие элементы: самостоятельность субъектов федеративных отношений в осуществлении принадлежащих им полномочий; формальное равноправие субъектов Федерации по отношению к федеральным органам государственной власти; осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; право выбора субъектом Федерации своей политической организации; системообразующее единство и неразрывная связь субъектов Федерации; обязанность субъектов Федерации сохранять целостность ее исторически сложившейся территории и др.

4. Образование федеральных округов явилось одной из кардинальных мер, направленных на разрешение крупных социально-политических и правовых противоречий существовавших в постсоветской России. Образование федеральных округов и учреждение института полномочных представителей в них было продиктовано необходимостью создания института государственной власти, при помощи которого можно было бы устранить две чрезвычайно насущные проблемы: во-первых, нарушение единого правового пространства и, во-вторых, всевластие региональных элит.

5. Одним из основополагающих демократических принципов построения федеративного государства является принцип разделения государственной власти между центром и его составными частями.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, иными словами между федеральными и региональными органами государственной власти, является одним из фундаментальных конституционных принципов Российской Федерации. От того насколько четко в конституционно-правовом плане распределены полномочия между органами государственной власти, и от четкости действия механизма сдержек и противовесов в системе органов государственной власти, во многом зависит эффективность государственного управления.

6. Для эффективного развития Российской Федерации в целом, и каждого региона в частности, необходима действенная стратегия долгосрочного развития России, которая должна приобрести статус важнейшего политического, экономического и социального документа. При разработке долгосрочной стратегии социально-экономического развития значительная роль должна отводиться экономической и

национальной безопасности. Формирование долгосрочной стратегии социально-экономического развития России – одна из сложнейших задач. Условием ее решения должны стать не просто возможные сценарии развития при различных вариантах мировых цен на нефть и газ, но и ответы на вопросы о путях преодоления противоречий.

7. Включение полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в укрепляющуюся вертикаль исполнительной власти в России можно оценивать как дополнительный аргумент в продолжающихся дебатах о наличии или отсутствии в нашем государстве самостоятельной президентской ветви власти.

8. Функционирование института полномочных представителей Президента России в федеральных округах позволяет решать стратегические вопросы территориального развития на уровне, адекватном их масштабу и сложности, позволяет в контексте территориального управления и развития обеспечивать баланс между общегосударственными интересами и региональной самостоятельностью.

9. Формирование института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах вызвало изменение структуры и методов управления федеральных органов исполнительной власти. Тем самым произошла своего рода синхронизация деятельности отдельных элементов системы государственного управления. Сам же институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах создал предпосылки для эффективной межведомственной координации усилий, для решения неотложных задач, которые должны решаться не на микроуровне отдельного региона, и не на макроуровне всей страны, а в пределах территориальных сообществ, какими и стали федеральные округа.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что ее автором внесен определенный вклад в изучение проблемы совершенствования государственной региональной политики Российской Федерации.

Материалы диссертационного исследования могут стать основой для дальнейшего изучения теоретических и политико-прикладных проблем государственной региональной политики. Материалы исследования могут также быть использованы в учебной работе при создании курсов лекций по ряду политологических дисциплин.

**Апробация работы.** Диссертационная работа обсуждалась на кафедре Политических наук Российского университета дружбы народов. Основные положения диссертационного исследования отражены в семи

публикациях диссертанта в научной печати, в том числе в рецензируемом научном журнале, рекомендованном ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, а также в выступлениях автора на научных конференциях, в том числе на Всероссийской научно-практической конференции в декабре 2010 года «О проблемах модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти».

Аспекты темы диссертационного исследования обсуждались в рамках научной школы профессора Н.П. Медведева по проблематике: «Многоуровневая власть. Проблемы централизации и децентрализации».

**Структура работы.** Поставленная проблема, объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

Глава первая - «Государственная политика регионального развития в постсоветской России» раскрывает теоретические основы региональной политики, ее основные направления и механизмы реализации. В главе особое внимание уделяется вопросам обеспечения территориальной целостности Российской Федерации на основе конституционных принципов федерализма.

В первом параграфе «Территориальная дифференциация как угроза политической стабильности Российской Федерации» речь идет о содержании региональной политики, проводимой в Российской Федерации в постсоветский период, рассматривается проблема сохранения политической стабильности Российской Федерации.

Развал СССР резко изменил ситуацию в России. Региональная проблематика оказалась вписанной в совершенно новый социально-экономический и политический контекст. Поскольку каждая политика не только выражает единые интересы, но и консолидирует интересы различные. В этой связи всякая политика настолько эффективна, насколько ей удастся поддерживать баланс различных интересов. Региональная политика также эффективна лишь в той мере, в какой достигнут компромисс между региональными интересами государства и местными интересами самих регионов.

На сегодняшний день ведущим жизненно важным интересом России является недопущение необратимой территориальной дезинтеграции государства. Единство национальной и региональной политики – главное условие территориальной целостности страны. Главная задача государственной стратегии и региональной политики – в сохранении страны как единого федеративного государства. Таким образом, региональная политика – это правовая, экономическая, социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов.

Исходя из этого, основной целью региональной политики является разработка стратегических, долговременных целей и задач регионального развития. Ключевую роль в успешной реализации региональной политики играет объективная оценка ресурсного потенциала региональной системы на каждом этапе ее развития, конкретизируемого наличием природных, материальных, трудовых, финансовых и иных ресурсов для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития региона.

В Российской Федерации вместе с равноправием субъектов Федерации между собой и в отношениях с федеральным центром, существует асимметрия субъектов Российской Федерации на основании социально-экономических, финансово-экономических, бюджетных, производственно-ресурсных, природно-климатических, географических, исторических и других особенностей субъектов Федерации. Эти различия, в свою очередь, вызывают неравенство уровней жизни населения субъектов Федерации, которые как граждане единого российского государства должны обладать в нем равными конституционными правами. Подобное положение дел не может не вызывать серьезного политического напряжения в отношениях между регионами. Поэтому региональная политика федерального центра должна быть направлена на обеспечение единых социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов.

*Второй параграф первой главы «Политика обеспечения территориальной целостности России на основе конституционных принципов федерализма» посвящен рассмотрению вопросов федерализма, который, в свою очередь, является фундаментом, на котором держится государственное единство Российской Федерации.*

Федерализм, положенный в основу территориального устройства нашей страны, стал механизмом регулирования отношений между центром и субъектами Федерации, обеспечил децентрализацию государственной власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также равноправие и самоопределение народов в составе Российской Федерации. Важнейшей задачей федеративного государства является достижение баланса интересов центра и субъектов Федерации.

Конституционно-правовое содержание федерализма неизбежно должно включать в себя следующие элементы: самостоятельность субъектов федеративных отношений в осуществлении принадлежащих им

полномочий; формальное равноправие субъектов Федерации по отношению к федеральным органам государственной власти; осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации; право выбора субъектом Федерации своей политической организации; системообразующее единство и неразрывная связь субъектов Федерации; обязанность субъектов Федерации сохранять целостность ее исторически сложившейся территории и др.

**Во второй главе «Особенности региональной политики в контексте становления и развития федеральных округов»** автором раскрываются предпосылки, условия становления и развития федеральных округов. Рассматриваются политико-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях федеральных округов. Анализируются основные положения стратегий социально-экономического развития восьми федеральных округов.

*В первом параграфе «Федеральные округа как территориально-политическая основа современной региональной политики»* диссертантом подчеркивается роль федеральных округов в современной государственной региональной политике.

В начале 1990-х годов в Российской Федерации возникла такая политическая ситуация, в рамках которой многие руководители субъектов Российской Федерации установили практически полный контроль над своими территориями, самостоятельно проводя политику в обход федерального центра, приводящую к политической нестабильности в государстве. Возникновению подобной ситуации способствовало то обстоятельство, что в начале 1990-х годов, с распадом советской плановой системы были разорваны и практически утеряны традиционные экономические связи на территории Российской Федерации. Назрела необходимость введения новой системы регулирования экономических отношений в стране. С этой целью по инициативе глав субъектов Федерации были созданы региональные ассоциации экономического взаимодействия, которые должны были стать экономическими центрами на региональном уровне.

Однако вскоре после своего создания региональные ассоциации начали использоваться их руководителями в качестве фактора для оказания различных форм давления на федеральный центр, в том числе политического. Назрела необходимость восстановления подорванной

вертикали исполнительной власти, что послужило основной причиной создания федеральных округов.

Федеральные округа, по существу, представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией России элемент, созданный в целях оптимизации управления страной. Так же как и экономические районы, ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, федеральные округа являются территориальными образованиями, инструментом федерального государственного регулирования территориального развития. Но в отличие от экономических районов и ассоциаций, федеральные округа, а точнее их руководящие органы, наделены определенными полномочиями и функциями, делегированными им Президентом страны.

*Во втором параграфе «Политико-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях федеральных округов»* диссертант отмечает, что от того насколько четко в конституционно-правовом плане распределены полномочия между органами государственной власти, и от четкости действия механизма сдержек и противовесов в системе органов государственной власти, во многом зависит эффективность государственного управления. Поскольку одним из основополагающих демократических принципов построения федеративного государства является принцип разделения государственной власти между центром и его составными частями. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, иными словами между федеральными и региональными органами государственной власти, является одним из фундаментальных конституционных принципов Российской Федерации.

В условиях проводимых реформ, направленных на создание сильного центра и сильных субъектов возникает множество проблем, относящихся собственно к природе Российской Федерации, ее основным характеристикам, принципам федерализма, договорным отношениям в Российской Федерации, правовому положению ее субъектов и других областей федеративного устройства, но в большей степени эта проблема оптимального соотношения и распределения предметов ведения между Федерацией и субъектами Федерации, а также распределение полномочий между различными уровнями государственной власти, общественными и политическими институтами.

На сегодняшний день одной из основных тенденций федеративных отношений в Российской Федерации является перераспределение

разграничения предметов ведения и полномочий в пользу федерального центра. Сегодня федеральные органы законодательной власти вправе регулировать предметы совместного ведения с той степенью детализации, с какой они сочтут это необходимым, а федеральные органы исполнительной власти – регулировать и осуществлять данные полномочия.

Говоря о правовой основе и причинах договорных отношений, автор подчеркивает, что федеральные законы при разграничении полномочий федеральных и региональных органов власти устанавливают права и обязанности, равные для всех субъектов Федерации. При таком правовом регулировании затруднен учет природно-географических, экономических и социально-культурных различий субъектов Российской Федерации. В этой ситуации именно договоры и соглашения между федеральным центром и регионами дают возможность в максимальной степени учесть эти различия и дифференцированно определить объем полномочий. При этом дифференцированный подход должен касаться, прежде всего, проблем выравнивания возможностей субъектов Федерации при решении социально-экономических вопросов, касающихся каждого гражданина в основных сферах его жизнедеятельности.

*Третий параграф второй главы диссертационного исследования «Современная стратегия социально-политического развития федеральных округов» посвящен анализу социально-политического развития макрорегионов в границах федеральных округов на долгосрочную перспективу.*

На сегодняшний день федеральные округа существенно отличаются друг от друга по темпам социально-экономического развития, а также по размещению научного и производственного потенциала. Так, одной из важнейших проблем современного регионального развития является недостаточное бюджетное самообеспечение большинства российских регионов. По уровню бюджетной обеспеченности дифференциация регионов с каждым годом только возрастает.

Согласно программе социально-экономического развития Российской Федерации, пока не приводит к заметному улучшению ситуации введение дополнительных условий предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных субъектов Российской Федерации. Причина этого заключается в том, что бюджетное выравнивание продолжает оставаться доминантой региональной политики. Между тем, экспертами отмечается, что именно бюджетное выравнивание, при котором необходимые минимальные гарантии обеспечиваются в конечном итоге за счет средств

федерального бюджета, и является основой для сохранения иждивенческих настроений ряда регионов-реципиентов. Эта же политика и дестимулирует регионы-доноры, которые осознают, что часть их доходов перераспределяется в пользу бедных регионов.

По мнению экспертов, в качестве стратегической задачи необходимо определить отказ от политики бюджетного выравнивания. Это означает, что выход на бюджетную самодостаточность регионов должен ставиться в качестве стратегической задачи, решение которой необходимо в ближайшей перспективе. Для этого необходимы программы социально-экономического развития регионов на ближайшие годы, разработанные регионами совместно с федеральным центром. Кроме того, эти программы социально-экономического развития регионов необходимо превратить в действенный механизм стратегического развития территорий.

**В третьей главе «Институт полномочных представителей Президента России как механизм согласования федеральных и региональных интересов»** автор рассматривает особенности политико-правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и анализирует сущность политического механизма согласования и координации федеральных и региональных интересов в федеральных округах.

*В первом параграфе «Особенности политико-правового статуса полномочных представителей Президента России в федеральных округах»* диссертант, говоря об истории создания данного института, отмечает, что институт полномочных представителей Президента России существовал и до 2000 года. Данный институт был введен Президентом Б.Н. Ельциным в августе – сентябре 1991 года, когда были приняты Указы Президента РСФСР «О представителях Президента РСФСР в краях и областях РСФСР», «Временное положение о представителях Президента РСФСР в краях и областях РСФСР» и «Временное положение о представителях Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР». Так, согласно Положениям, постоянные представители Президента в республиках в составе РСФСР и представители Президента в краях и областях РСФСР были призваны обеспечивать взаимодействие Президента РСФСР с органами власти в регионах, обеспечивать контроль и своевременное информирование Президента об исполнении в регионах решений центральных органов государственной власти и, прежде всего, Указов Президента. Затем, Указом от 15 июля 1992 года № 765 «Об утверждении Положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и

Санкт-Петербурге» было утверждено «Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге». Данное Положение закрепляло прямую подчиненность и персональную ответственность полномочных представителей перед Президентом, закрепляя, тем самым, политический статус их должности. К обязанностям полномочных представителей Президента, в соответствии с Положением, относились: подготовка и предоставление Президенту аналитической и иной информации о политических, социальных, экономических процессах в регионах, а также внесение предложений по их оптимизации. В Положении была закреплена новая важная функция – координация деятельности территориальных служб федеральных органов исполнительной власти в регионе. Полномочным представителям Президента предоставлялось также право вносить на рассмотрение Президенту предложения об отмене актов органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, что, по сути, являлось расширением контрольной функции полномочных представителей Президента.

После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года Президент России своим Указом от 10 июня 1994 г. № 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» постановил назначенных ранее представителей Президента в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах считать полномочными представителями Президента в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Затем, 9 июля 1997 года Указом Президента Российской Федерации № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» институт полномочных представителей Президента в субъектах Российской Федерации был преобразован в институт полномочных представителей Президента в регионах Российской Федерации.

С приходом к власти В.В. Путина 13 мая 2000 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Таким образом, если создание института полномочных представителей Президента России в его прежнем виде было призвано способствовать превращению страны из дисбалансированной и плохо управляемой в «сильное государство», то задача Указа 2000 года состояла в создании

государства эффективного. Согласно Указу, институт полномочных представителей был создан для обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Таким образом, институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации, существовавший прежде, был преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Диссертант согласен с мнением ученых, которые считают, что институт полномочного представителя Президента в федеральном округе следует рассматривать, прежде всего, как инструмент кризисного управления. Порожденный общим стремлением к укреплению государства и обладая исключительно большими полномочиями, он может работать лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти. В условиях политической стабильности – это инструмент контроля, координации и сбора информации, а в кризисные периоды – инструмент проведения директив главы государства в обход местных властей. Поэтому он представляет собой «институт скрытых полномочий» Президента Российской Федерации.

*Во втором параграфе третьей главы «Политический механизм согласования и координации федеральных и региональных интересов в федеральных округах» автор подчеркивает, что институт полномочного представителя Президента в федеральном округе, являясь своего рода элементом системы федерального государственного управления «вынесенным» на региональный уровень государства, с одной стороны обеспечивает реализацию федеральных интересов в региональных политических системах посредством осуществления контроля за проведением политического курса Президента Российской Федерации, с другой стороны выявляет и структурирует региональные интересы, создавая обратную связь для управленческого воздействия федерального центра. При этом информация, исходящая от полномочных представителей, в конечном счете, может оказывать влияние на содержание федеральных интересов, формулируемых высшим руководством государства. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах не просто представляют интересы Президента России, а активно осуществляют регулирование*

интересов в федеративной системе, обеспечивают реализацию федеральных интересов в региональных политических системах.

В **Заключении** диссертант подводит основные итоги проведенного исследования, формулирует общие теоретические выводы, определяет направления для дальнейшей работы над темой.

Со времени образования Российского государства и по настоящее время весьма актуальными являются проблемы эффективности организации государственного управления вообще и государственного территориального управления в частности, функционирования территориальных структур центральной власти, оптимизации централизации и децентрализации властных функций, обеспечения баланса между общегосударственными интересами и самостоятельностью на местах. Федеральные округа, представляя собой уровень федерального государственного управления, не внося при этом изменений в государственное устройство страны. Образование федеральных округов в Российской Федерации вызвано необходимостью обеспечения государственного суверенитета, единства и целостности государства. Федеральные округа представляют собой не просто административные, но и географические категории, обусловленные культурно-историческими и экономическими предпосылками. Создание федеральных округов имеет в качестве одной из целей выравнивание социально-экономических различий между субъектами Федерации, способствование политической и хозяйственной интеграции субъектов Российской Федерации.

Одной из важнейших задач современного государственного развития страны является преодоление политической, правовой и социально-экономической дезинтеграции Российской Федерации. Опираясь в процессе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, в целом, и в условиях федеральных округов, в частности, на принцип соответствия ресурсов и полномочий, необходимо, чтобы ответственность за ресурсное обеспечение была консолидированной. В тоже время государство не должно брать на себя решение проблем, которые могут оказаться для него не посильными, должен действовать принцип субсидиарность, когда каждый выполняет свои четко обозначенные требования в пределах своей компетенции. В силу того, что проблема разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами с экономической, политической и других точек зрения является сложной задачей, роль теоретиков и практиков федерализма состоит в разработке наиболее рационального подхода к полной реализации положений Конституции

Российской Федерации, составляющих основу федеративных отношений, выстраивании модели, основанной на сильных институтах государственности, на единстве общенациональных и региональных интересов.

Вместе с тем, в связи с внесением Президентом Российской Федерации в Государственную Думу 16 января 2012 года законопроекта, связанного с переходом к выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, принципиально меняется не только процедура организации региональных органов исполнительной власти, но и механизм взаимодействия между федеральными и региональными органами государственной власти. Исходя из этого можно предположить, что в ближайшее время начнет зарождаться новая модель государственной региональной политики.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:**

**I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Ганичева А.В. Совершенствование государственной региональной политики в условиях политического развития федеральных округов // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2010. № 5. – 0,4 п.л.
2. Ганичева А.В. Федеральные округа как институциональная основа региональной политики в современной России // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 6. – 0,4 п.л.
3. Ганичева А.В. Механизмы реализации региональной политики в Российской Федерации // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 7. – 0,4 п.л.

**II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:**

4. Ганичева А.В. Влияние института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на региональное развитие // Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 15 декабря 2010 г. / Под ред. проф. Н.П.Медведева, проф. Д.Е.Слизовского. М.: Национальный Союз политологов, 2010. – 0,7 п.л.

5. Ганичева А.В. Проблемы взаимодействия полномочных представителей Президента России с органами власти // Федерализм в российском измерении: pro et contra: сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции, 16 дек. 2010 г., г. Уфа: РИО БашГУ, 2011. – 0,7 п.л.
6. Реализация региональной политики России в контексте федеральных округов // Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика. Материалы Республиканской научно-практической конференции. Стерлитамак, 2011. – 0,7 п.л.
7. Ганичева А.В. Институт полномочного представителя Президента в модернизации политической системы России // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сборник научных статей / Под общ. ред. В.А.Михайлова, К.В. Калининой. 2011. – 0,65 п.л.
8. Ганичева А.В. Роль института полномочных представителей Президента в федеральных округах в оптимизации взаимодействия федерального центра и регионов // Вопросы политологии. 2011. № 1. – 0,6 п.л.
9. Ганичева А.В. Региональная политика в контексте российского федерализма // Вопросы политологии. 2011. № 2. – 0,7 п.л.
10. Ганичева А.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Вопросы политологии. 2011. № 3. – 0,7 п.л.
11. Ганичева А.В. Совершенствование механизма разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти как основа современной модели российской региональной политики // Вопросы политологии. 2011. № 4. – 0,8 п.л.
12. Ганичева А.В. Влияние парламентских выборов на развитие федеративных отношений в республиках Северного Кавказа // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2011. № 1. – 0,7 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 6,75 п.л.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Ганичевой Аллы Викторовны**

Тема диссертационного исследования:

**«Государственная региональная политика в России в условиях  
становления и развития федеральных округов:  
политологический аспект»**

Научный руководитель:  
доктор политических наук, профессор  
**Медведев Николай Павлович**

Изготовление оригинал макета  
Ганичева Алла Викторовна

Подписано в печать 15.02.2012 Тираж 100 экз.  
6,75 усл.п.л.

Отпечатано. Заказ № 1230.

**Ганичева Алла Викторовна**

**Государственная региональная политика в России в условиях становления и развития федеральных округов: политологический аспект**

Диссертация посвящена исследованию политологического аспекта государственной региональной политики. В работе автор исследует федеральные округа как территориально-политическую основу современной региональной политики Российской Федерации. Анализирует современные стратегии социально-политического развития федеральных округов. Диссертант рассматривает особенности политико-правового статуса полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Выявляет политический механизм согласования и координации федеральных и региональных интересов в федеральных округах.

**Ganicheva Alla Viktorovna**

**Regional policy pursued by the Russian government under the conditions of formation and the development of Federal Districts: Political aspect**

The post-graduate thesis is devoted to studying political aspect of regional policy pursued by the government. In his work, the author examines the Federal District as a territorial and political basis of the Russian Federation's contemporary regional policy. He analyses the contemporary strategy of social and political development of Federal Districts. The thesis examines the specifics of political and legal status of the Russian President's envoys to the Federal Districts. He reveals political mechanism of coordinating federal and regional interests in the Federal Districts.

Подписано в печать: 15.02.2012  
Объем: 6,75 усл.п.л.  
Тираж: 100 экз. Заказ № 1230.  
Отпечатано в типографии «UnoPress»  
г. Москва, ул. Донская, 37  
(495) 660-30-44; [www.unopress.ru](http://www.unopress.ru)