

*На правах рукописи*



003064 124

**СМАГИНА Любовь Александровна**

**РЕГИОН В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

0

**23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии**

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

**12 ИЮЛ 2007**

**Орел – 2007**

Работа выполнена на кафедре политологии, государственного и муниципального управления Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования “Орловская региональная академия государственной службы”.

Научный руководитель — доктор педагогических наук, профессор  
**Лабейкин Александр Алексеевич**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор  
**Батанина Ирина Александровна;**  
кандидат политических наук  
**Зубцов Александр Валентинович**

Ведущая организация — ГОУ ВПО “Российский государственный социальный университет”

Защита состоится “29” июня 2007 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д502.004.02 при ГОУ ВПО “Орловская региональная академия государственной службы” по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а, актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО “Орловская региональная академия государственной службы”

Автореферат разослан “29” мая 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



О.В. Малахова

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

**Актуальность темы диссертационного исследования** определяется тем, что отношения федерального центра и регионов в условиях укрепления вертикали публичной власти приобретают значение первостепенного фактора процесса демократического транзита в современной Российской Федерации. Одной из ключевых проблем в построении оптимальной модели отечественной государственности продолжает оставаться поиск приемлемого сочетания и практической реализации принципов единства и плюрализма, верховенства федерального суверенитета и политико-правовой автономии субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, достижение необходимой централизации власти должно совмещаться с наращиванием инициативы и самостоятельности российских территорий в хозяйственно-экономических, социальных, культурных и иных вопросах. Только консолидация усилий центра и регионов может обеспечить успешное, конкурентоспособное и динамичное развитие Российской Федерации в условиях глобализации.

Теоретическая и практическая значимость исследования обосновывается необходимостью выявления новых возможностей политического участия российских регионов, их роли в обеспечении внутрисубъектных взаимосвязей, формировании целостного экономического, социального и правового пространства в Российской Федерации.

Одной из актуальных проблем современной региональной политики, требующих адекватного концептуального обоснования, является неоднородность политических систем на уровне субъектов Федерации. Такое положение во многом является следствием последнего десятилетия XX в., когда вследствие так называемого “парада суверенитетов” региональные элиты осуществили присвоение обширных полномочий, противоречащих конституционным основаниям федерализма. Процесс деструктивной суверенизации российских регионов в этот период имел весьма неоднозначные последствия. Различие региональных политических установок, во многом будучи результатом социально-экономической дифференциации, актуализировало широкий спектр противоречий в общественной жизни как в локальном, так и в общероссийском масштабе.

На рубеже XX–XXI вв. теоретическое осмысление процесса политической регионализации в России не ограничилось исследованиями таких аспектов, как структуры региональных элит, поведение электоральных групп, особенности региональных социально-политических институтов. Накопление определенного уровня эмпирических

данных позволило политической науке перейти от рассмотрения частных тем к формированию интегрированных концепций изучения регионов, осмыслению сущности и параметров их институционализации в политическом процессе России и мира. Вместе с тем значение региона как субъекта трансформации политических отношений в Российской Федерации до настоящего времени не стало предметом объективного политологического анализа, что подчеркивает актуальность данной диссертационной работы.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблематика развития региональных структур широко представлена в современных научных исследованиях как отечественных<sup>1</sup>, так и зарубежных авторов<sup>2</sup>. В них отражены историография, онтология, аксиология, национальные, экономические, социальные аспекты интересующего нас вопроса.

---

<sup>1</sup> См. Алексеев А. А. Региональные выборы России: от централизации к децентрализации. В кн.: Сибирь в геополитическом пространстве XXI века. — Новосибирск, 1998; Атаманчук Г. В. Государственно-правовая природа федерализма // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1999; Афанасьев М. Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе — М., 1999; Васютин Ю. С. Регион как субъект политической власти. Учебное пособие — Москва—Орел, — 2002; Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление. М., 2002; Климанов В. В. Региональные системы и региональное развитие в России — М., 2003; Кузнецов И. И., Шестов Н. И. Геополитическое самоутверждение регионов // Полис — 2000 — № 3; Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М., 1997; Медведев Н. П. Политическая регионалистика — М., 2002; второе издание — 2005; Овчинников А. П. К понятию политического региона // Принципы и направления политических исследований. Сборник материалов конференций и мероприятий, проведенных РАПН в 2001 году — М., 2002; Основы регионоведения России. Принципы обеспечения, формы и методы регулирования устойчивого развития регионов России // Управление изменениями в системе государственной власти и госслужбы. Учебно-методическое пособие для государственных служащих. В 2-х частях. Часть 1. — М., 2002; Политическая регионалистика. Учебное пособие под общей редакцией В. И. Жукова, Л. Г. Лаптева, М. Ю. Мартыновой. — М.: Москва — Санкт-Петербург, 2003; Туровский Р. Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис 2001 — № 1 и др.

<sup>2</sup> См. From globalism to regionalism. New perspectives of US foreign and defense policies / Ed. P. M. Cranin. Washington, 1993; Hueghn Tb. Regionalism in Western Europe: Conceptual problems of a new political perspective // Comparative politics 1986. N 4 Vol 18; Regional politics and world order. S.F., 1975; Sleppaber B. Regional and structural policy in the EU and national interest. Brussels, 1997; Steppaber B. Regional and structural policy in the EU and national interest. Brussels, 1997 и др.

В рамках анализа региона как фактора политического процесса в России на рубеже XX–XXI веков мы опираемся на ряд концептуальных подходов. Это институциональный, представленный работами таких авторов, как Г.В. Голосов, А.А. Дегтярев, Г. Дилigenский, В. Кокорев, А. Нестеренко, Ю. Ольсевич, Б.Г. Питерс, А. Рыбаков, А. Шаститко и др.<sup>1</sup>; системный, охарактеризованный такими авторами, как Г. Алмонд, А. Богданов, Л. фон. Бергаланфи, В.А. Карташев, Т. Парсонс, В.Н. Садовский и др.<sup>2</sup>; компаративный, представленный<sup>3</sup> Дж. Пауэллом, К. Стромом, Р. Далтоном, К.С. Гаджиевым, Г.В. Голосовым, М. Доганом, Д. Пеласси, А. Лейпхартом, Л.В. Сморгуновым, Р.Х. Чилкотом, П. Шараном,

<sup>1</sup> См. Голосов Г.В., Шевченко Ю.Д. Политические институты и мотивация законодательной деятельности в российском парламенте // Общественные науки и современность – 2001 – № 6 С 84–100, Дегтярев А.А. Политические институты и социальное общение, концепция “нового институционализма” // Основы политической теории – М. Высш шк., 1998, Дилigenский Г. Политическая институционализация в России социально-культурные и психологические аспекты // МЭиМО – 1997 – № 7–8, Кирдина С.Г. Позволяют ли новые институциональные теории понять и объяснить процессы преобразований в современной России? // СОЦИС 2001 № 3. – С 136–140, Кокорев В. Институциональные преобразования в современной России // Вопросы экономики – 1996. – № 12, Нестеренко А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории // Вопросы экономики. – 1997 – № 3 – С. 42–57, Ольсевич Ю. Институционализм – новая панацея для России? // Вопросы экономики. – 1999 – № 6 – С 27–28, Питерс Б.Г. Политические институты вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / Пер с англ М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. Научный редактор Е.Б. Шестопал – М. Вече, 1999; Рыбаков А., Татаров А. Новый общественно-институциональный порядок в России: проблемы формирования и оптимизации // Власть – 2001. – № 7 – С 9–14, Шаститко А. Фридрих Хайек и неoinституционализм // Вопросы экономики – 1997 – № 6 и др

<sup>2</sup> См. Богданов А. Всеобщая организационная наука (текстология). Л.; М., 1925; Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования общей теории систем – М., 1969; Карташев В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии – М. “Прогресс-Академия”, 1995, Парсонс Т. Система современных обществ / Пер с англ Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой – М.: Аспект Пресс, 1997, Садовский В.Н. Основание общей теории системы. Логико-методологический анализ. – М., 1974; Lubmann, N. Social System. , Frankfurt / М., 1984; Parsons T. The Social System. N.Y., 1966 и др

<sup>3</sup> См.: Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор... М.: Аспект Пресс, 2002, Гаджиев К.С. Анализ сравнительный // Политическая энциклопедия В 2 т. Т. 1 – М. Мысль, 1999 – С. 49–50, Голосов Г.В. Сравнительная политология Новосибирск, 1995, Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология

Ч.Ф. Эндрейн, И.С. Яжборовской и др.<sup>1</sup>; сетевой, представленный в работах Б.Ю. Барсукова, С.Г. Кирдина, Л.В. Сморгунова, А.Н. Чуракова и др

Материалы и выводы, представленные в трудах Н.П. Медведева<sup>2</sup> и И.М. Бусыгиной<sup>3</sup>, способствовали пониманию перспективных направлений трансформации региональной политики в процессе демократического транзита.

В анализе российской регионалистики одной из значимых проблем является развитие российского федерализма в контексте динамики региональной политики в современном мире. Значительный вклад в развитие этого направления внесли такие отечественные и зарубежные ученые, как Р.Г. Абдулатипов, А.Ф. Болтенкова, Ю.С. Васютин, А.Д. Градовский, А.И. Васильчиков, Н.М. Коркунов, С.А. Котляревский, Ю.Ф. Яров, А.С. Яценко и другие, заложившие методологические основы научного исследования этого сложного политико-правового явления в контексте постсоветской регионалистики<sup>4</sup>.

---

— М., 1994, Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах сравнительное исследование. — М., 1997, Сморгунов Л.В. Методологические проблемы сравнительного исследования третьей волны демократизации // Вести Моск ун-та Сер 12 Политические науки. 1997 № 5, Чилкот Р.Х. Значение подходов в теории систем // Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы / Пер с англ М., 2001; Шаран П. Сравнительная политология. В 2 ч Ч 1. — М., 1992; Эндрейн Ч.Ф. Переход к согласительной системе // Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Пер с англ — М., 2000 и др.

<sup>1</sup>См. Барсукова С.Ю. Вынужденное доверие сетевого мира // Полис — 2001 — № 2 — С. 52, Рюэгг-Штюром Й. Сетевые организационно-управленческие формы — мода или необходимость? // Проблемы теории и практики управления — 2000. — № 6 — С. 68; Кирдина С.Г. Институциональные матрицы. макросоциологическая объяснительная гипотеза // Социологические исследования. — 2001. — № 2 — С. 13–15, Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис — 2001 — № 3 — С. 103; Чураков А.Н. Анализ социальных сетей // Социологические исследования. — 2001. — № 1 и др.

<sup>2</sup>См. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М.: Альфа-М, 2005.

<sup>3</sup>См. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика — М.: РОССПЭН, 2006

<sup>4</sup>См.. Franzl C. Der Federalismus als das leuende Prinzip fur die soziale, staattliche und internationale Organisation, Mainz, 1879; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова А.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. — М., 1992, 1993, Васютин Е.С. Регион как субъект политической власти — Москва—Орел, 2002; Градовский А.Д. Государственное право (Лекции 1881–1882 гг.) СПб., 1882; Коркунов И.М. Русское государственное право — СПб., 1904, Котляревский С.А. Конституционное право (опыт политико-морфологического обзора). — СПб., 1907, Яценко А.С. Международный федерализм.

Вновь образованные федеральные округа как субъекты региональной политики охарактеризованы в многочисленных публикациях и в ряде случаев рассматриваются как субъекты региональной политики<sup>1</sup>. В рамках этих работ отражены вопросы политического взаимодействия центра и периферии, разграничены понятия этнической и местной политики

Проблема влияния института губернаторства на региональную политику нашла свое отражение в трудах С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барцица, Д.Н. Вахраха, К.С. Бельского, Б.Н. Габричидзе, В.Н. Лысенко, Р.Х. Макуева, М.Н. Марченко, А.А. Муравьева, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой и многих других исследователей<sup>2</sup>

---

– М., 1909, Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства – Юрьев, 1912, Шабанов И.М. Федерализм // Политическая энциклопедия в 2 т. Т. 2 / Нац. обществ.-науч. фонд; Рук. проекта Г.Ю. Семигин; Науч. ред. совет. пред. совета Г.Ю. Семигин – М.: Мысль, 1999. – С. 542, 701

<sup>1</sup>См. Лысенко В. Российский термидор. “Управляемая демократия” – это что-то среднее между классической демократией и авторитарным режимом // Власть и политики. – 2002, сентябрь, Нагорных И. “Конституция – это то, как ее трактуют”. Совет Федерации одобрил закон о реформе госвласти с закрытыми глазами (Цитата: Совет Федерации одобрил президентские поправки к закону “Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ”) Представители регионов санкционировали реформу, которая ведет к централизации власти // Независимая газета. 2003. 26 июня, Нетреба Т. Реформа власти как поделить на троих? Заместителю руководителя Администрации Президента Д. Козаку поручено изменить систему взаимоотношений центра и регионов // Аргументы и факты – 2003 – № 16, Постнова В. Центр не слышит голоса регионов. Руководители Приволжских субъектов недовольны вмешательством федеральных властей в сферу их полномочий // Независимая газета. 2003. 8 июля; Фаризова С. Дмитрий Козак разграничил полномочия. Госдума одобрила реформу госвласти и местного самоуправления // Коммерсантъ. 2003. 22 февраля; Федоров В. Как России стать федерацией. РФ сегодня конгломерат территорий с разными правами и обязанностями перед Центром // Независимая газета. 2003. 14 октября и др.

<sup>2</sup>См. Баглай М.В. Социальная природа и некоторые проблемы современного Российского государства // Вестник РАН. 2000. № 9; Барциц И.Н. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм – 2003. – № 3; Вахраха Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992 – № 3, Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право – 2001 – № 1; Муравьев А.А. К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Журнал российского права. – 2003 – № 8; Лысенко В.Н. Институт губернаторства в истории современной России: некоторые общие и отличительные черты /

Тема политической активности регионов прежде всего как проблема выборов, специфики их проведения на региональном уровне с начала 1990-х гг. стала предметом специального анализа в многочисленных публикациях. В этих работах представлены ретроспектива электоральных процессов, особенности проблем реализации нормативных актов в ходе региональных выборов<sup>1</sup>

Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. // Государство и право – 1998 – № 5, Хабриева Т. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ // Федерализм. – 2003 № 2; Цареградская Ю.К. Институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации политико-правовое содержание и пути оптимизации. Дисс. канд. юрид. наук – Орел 2004 и др.

<sup>1</sup>См. Болховитина Т.С. Институт политических выборов в контексте демократизации российского общества. Автореферат дисс. канд. полит. наук – Орел, 2000, Васютин Ю.С. Региональный опыт политических отношений как объект политологического анализа // Становление социально-правовой государственности в России: новые теоретические подходы и современные политические практики. Сборник научных трудов – Орел. Издательство ОРАГС, 2002, Мерцалов А.А. Федеральные округа в системе государственной власти // Становление социально-правовой государственности в России: новые теоретические подходы и современные политические практики. Сборник научных трудов – Орел. Издательство ОРАГС, 2002, Михайлов М.Г. Основные направления региональной политики в Орловской области // Региональная политика как фактор стабилизации и устойчивого развития. Материалы круглого стола (июнь 1999) – Орел: Издательство ОРАГС, 2000, Молокова М.А. Процесс политической регионализации в современной России: специфика, тенденции и приоритеты. Автореферат дисс. канд. полит. наук. Орел, 2002, Морозова Е.Н. Региональные проблемы становления местного самоуправления // Региональная политика как фактор стабилизации и устойчивого развития. Материалы круглого стола (июнь 1999) г. Орел. Издательство ОРАГС, 2000, Огнева В.В. Региональная политика субъекта российской федерации: опыт Орловской области // Основы федеративных отношений и региональной политики в Российской Федерации. Учебное пособие. Орел. Изд-во ОРАГС, 2002; Перепелица О.В. Проблемы реформирования системы местного самоуправления // Центральная Россия в политологических, социологических и социально-философских оценках молодых ученых (Левыкинские чтения) / Под общей редакцией доктора экономических наук, профессора А.А. Мерцалова – Орел. Издательство ОРАГС, 2001, Пьянов Н.М. Формирование новой политической системы в Орловской области // Становление социально-правовой государственности в России. Новые теоретические подходы и современные политические практики. Сборник научных трудов. – Орел: Издательство ОРАГС, 2002, Старостенко А.М. Самоорганизация субъекта политики // Становление социально-правовой государственности в России. Новые теоретические подходы и современные политические практики. Сборник научных трудов. – Орел. Издательство ОРАГС, 2002, Федорищева О.И. Региональная идеология // Политическая стабильность общества в условиях реформ. – Орел. Изд-во ОРАГС, 1998,

Автор полагает, что политическая регионалистика в современных российских условиях является основной концептуальной базой исследования и региональных политических процессов и институтов. Она превращается из взаимосвязанных, но все же традиционно изолированных областей изучения отдельных вопросов жизнедеятельности локальных сообществ в единую отрасль политических знаний с достаточно высоким уровнем системности. Отечественная политическая регионалистика на основании интегративного и вариативного использования таких подходов, как институциональный, системно-функциональный, компаративный, сетевой, представляет собой полноценный теоретико-методологический конструкт, способный адекватно оценивать состояние политических процессов в субъектах Федерации и на основании всестороннего анализа предлагать методы и способы их решения.

**Объект исследования** – регион как субъект процесса политической трансформации современного российского общества.

**Предмет исследования** – комплекс политико-правовых отношений, возникающих в процессе государственного управления общественным развитием на уровне субъектов Российской Федерации.

**Целью диссертационного исследования** является анализ содержания, специфики и приоритетов деятельности органов федеральной государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере региональной политики, а также выявление способов и механизмов повышения эффективности ее реализации.

**Задачи исследования:**

1. Провести теоретико-методологический анализ основных научных подходов к понятию “регион”, на основании чего уточнить его политическое содержание применительно к особенностям территориальной организации публичной власти в современной России.

2. В соответствии с принципом политической субъектности определить факторы, влияющие на политическую роль и значение региона в системе общественных отношений в государстве.

3. На основании осмысления и комплексного анализа особенностей и специфики регионов России выявить приоритетные модели их политического участия в зависимости от наиболее вероятных перспектив развития процесса демократического транзита в стране и мире.

---

Шорин В.Н. Конституционные основы развития субъекта Российской Федерации (на примере Орловской области) // Региональная политика как фактор стабилизации и устойчивого развития. Материалы “круглого стола” (июнь 1999) – Орел: Издательство ОРАГС, 2000

4. Обосновать принципы и основные тенденции политико-правового регулирования общественных отношений в сфере регионального развития; оценить возможности ресурсов взаимовлияния и взаимодействия между федеральным центром, регионами и институтом местного самоуправления.

5. Определить сущность, организационные и нормативно-правовые параметры функционирования реальных субъектов региональной политики и уточнить их потенциал в деле оптимизации процесса взаимодействия федеральной власти, органов власти субъектов Федерации и институтов формирующегося гражданского общества.

6. Разработать комплекс научных выводов, способствующих формированию основных направлений совершенствования региональной политики как неотъемлемого условия оптимизации политических отношений в России, для чего предложить критерии оценки и способы модернизации институтов государственного управления ЦФО в контексте реализуемой в стране реформы властных отношений.

**Гипотеза исследования** заключается в признании специфической природы российского регионализма, характеризуемого его прямой зависимостью от сущности и содержания стратегического курса правящего режима, обуславливающего конкретную направленность политического участия социальных территориальных сообществ. В связи с полномасштабной трансформацией российского общества перед органами государственного управления всех уровней встает задача поиска оптимальной модели функционирования регионов страны как активных участников реформы властных отношений, способных выступить в качестве связующего звена в процессе интеграции местных, локальных и федеральных интересов в сфере политики.

**Теоретической основой диссертационного исследования** являются концептуальные разработки отечественных и зарубежных специалистов в области политической регионалистики. Диссертантом применялись положения и выводы, содержащиеся в теоретических разработках моделей и концепции реализации региональной политики, востребованные в современной теории и практике государственного управления.

**Методологическим основанием диссертационного анализа** стали системно-функциональный, конвенциональный подходы к анализу региональной политической практики. Используются принципы и приемы политической компаративистики. В своем исследовании автор использует совокупность методов анализа, обобщения, индукции и дедукции, синтеза и других подходов, используемых в политологии и других общественных науках.

**Эмпирическую базу** исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты государственных органов субъектов Российской Федерации, монографии, публикации в научных и периодических изданиях, информационно-аналитические материалы.

**Область диссертационного исследования** соответствует п. 14 “Политическое и государственное управление. сущность, виды, функции. Понятие социального государства и социальной рыночной экономики Проблема централизации и децентрализации управления – центральные и местные правительства. Региональная политика. Политические аспекты развития местного самоуправления” Паспорта специальности 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

**Новизна исследуемой работы** заключается в следующем:

– Проанализирован опыт политической регионалистики последних лет в свете демократических преобразований, рассмотрена типологизация политического процесса в регионах России на рубеже XX–XXI вв. Сформулирован концепт исследования – “регион как политический субъект в России”.

– Охарактеризованы процессы институционализации федеральных округов как новых моделей региональной интеграции. Они трактуются как этап становления новой концепции региональной политики, с которым связано переосмысление политической роли региона в свете новых задач и возможностей взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации.

– Исследована эволюция субъектов политической деятельности на уровне регионального развития, включая институты государственного управления, региональные элиты и структуры формирующегося гражданского общества.

– Рассмотрена практика деятельности государственных органов управления ЦФО в контексте нового видения региональной политики со стороны федеральной власти. Особенности политического опыта ЦФО рассматриваются в их отношении к реалиям региональной политики в стране в целом.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. Сущность понятия “регион” содержит в себе достаточно широкий, многоаспектный и дифференцированный смысл. При этом его политическое содержание должно определяться наличием

организационно и юридически оформленной структуры управления применительно к в определенной мере обособленному территориальному району, население которого представляет собой достаточно сплоченное социальное сообщество, традиционно связанное культурно-историческими, хозяйственно-экономическими условиями, а также географической и природно-климатической средой обитания. Применительно к конкретным условиям политогенеза Российской Федерации толкование данной дефиниции преимущественно сводится к определению административно-территориального образования, обладающего статусом субъекта Федерации, либо к определению совокупности (группы) однотипных административно-территориальных образований, выступающей в качестве связующего звена между районами, имеющими общие характеристики процесса политического участия. При конституировании современной отечественной государственности институциональное оформление государственного управления регионами – субъектами Федерации нашло логичное продолжение в распространении практики территориальной концентрации институтов власти на более высоком географическом и административном уровне, что было реализовано в создании института федеральных округов.

2. Политическая роль и значение региона в системе общественных отношений в соответствии с принципом политической субъектности, предложенным в работе, могут существенно варьироваться в зависимости от целого ряда факторов и условий, к которым относятся:

- состояние нормативно-правовой базы, опирающейся на конституционные основы государственности;

- доминирующие мировоззренческие ценности, выраженные в рамках официальной идеологической доктрины, разделяемой широкими слоями населения;

- наличие формы государственного устройства, определяющей административно-территориальное деление страны и варьирующей конкретные модели территориальной организации публичной власти, ее структуру и сферу компетенции;

- уровень демократизации общества, наличие либо отсутствие институционально оформленных субъектов гражданского общества в локальном и местном масштабах, а также развитости института местного самоуправления;

- состояние эффективности функционирования органов государственного управления, а также степень сбалансированности полномочий и разграничение сферы компетенции между столичным правительством, региональными властями и структурами муниципальной власти.

3. Содержание процесса демократической трансформации в России определяется как федеральными, так и региональными субъектами политической деятельности и выступает итогом многосторонних и многофункциональных взаимодействий между акторами, реализующими свои задачи в различных областях общественных отношений. При этом регион как элемент государственного управления в зависимости от конкретного политического контекста способен проявлять себя в качестве специфического субъекта: с одной стороны, в обстановке общественно-политической стабильности, поступательного развития социума именно регион выступает одним из основных институтов агрегации и артикуляции потребностей гражданского общества, выполняя функции посредника, связующего звена между федеральными, локальными и муниципальными интересами, а также проявляет себя в качестве механизма интеграции социальных и этноконфессиональных сообществ. С другой стороны, в условиях эрозии суверенитета государственной власти, являющийся следствием процессов глобализации, упущения в разработке и внедрении основных направлений региональной политики могут повлечь за собой усиление центробежных тенденций, вызвать деформацию самостоятельных инициатив населения на уровне политически организованных территорий. Следствием этого могут стать такие явления, как взаимное отчуждение социальных сообществ различных регионов, формирование с их стороны индифферентного отношения к общенациональным интересам, а также узурпация властных полномочий в регионах деструктивно ориентированными местными элитами, что может привести к возникновению сепаратистских настроений.

4. Политико-правовое регулирование общественных отношений в сфере регионального развития возможно только на основе комплексного подхода в политико-административном и конституционно-правовом аспектах с взаимосвязанной корректировкой норм действующего законодательства и организационных параметров функционирования и взаимодействия институтов государственной власти и гражданского общества. Оптимальное соотношение может осуществляться на таких принципах, как верховенство федерального законодательства, сбалансированность общенациональных и региональных интересов, приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Региональная политика должна быть ориентирована на гармонизацию интересов различных народов и регионов и упрочение государственной целостности страны. При этом совершенствование механизма управления общественными отношениями на внутререгиональном и межрегиональном уровнях требует совмещения

отраслевых и территориальных целей и показателей данного вида деятельности. Важное значение приобретает правовое закрепление средств реализации региональной политики и компетенции органов государственной и муниципальной власти для предотвращения практического несоответствия между целями и результатами управленческой деятельности.

5. Среди субъектов политической деятельности, определяющих характер и направленность участия конкретного территориального образования в процессе демократической трансформации современного российского общества, приоритетное положение в настоящее время занимают региональные управленческие и бизнес-элиты, влияние которых основано на концентрации административных, финансово-экономических, медийных, а в некоторых случаях и силовых ресурсов.

Политическая позиция региональных элит характеризуется слиянием таких противоречивых явлений, как стремление к максимальной автономии от федерального вмешательства в вопросах формирования властных отношений в субъектах Федерации в сочетании со стремлением переложить на столичное правительство ответственность за широкий спектр вопросов жизнедеятельности населения регионов. В связи с этим актуализируется проблема формирования дееспособных субъектов гражданского общества регионального, межрегионального и местного масштабов, способных оказать решающее воздействие на стабилизацию политической ситуации в различных административно-территориальных районах Российской Федерации. Для решения указанной задачи первостепенное значение приобретают организационные и управленческие возможности образованных федеральных округов.

6. Обоснована необходимость и определены основные направления совершенствования федерального и регионального законодательства в области разграничения компетенции органов публичной власти, в том числе федерального законодательства о местном самоуправлении и законодательства субъектов Российской Федерации, устанавливающего методы взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в контексте политико-правового развития соответствующего регионального сообщества.

Основными направлениями совершенствования региональной политики как неотъемлемого условия оптимизации политических отношений в современной России могут выступать:

1) формирование структуры органов исполнительной власти в регионе на основе схемы “министерство – агентства – службы – контролирующий орган”;

2) создание организационно самостоятельного центра стратегического планирования, независимого от отраслевых органов, а также структур исполнительной и законодательной власти;

3) введение практики формирования (на временной основе) межведомственных органов, предназначенных для реализации конкретных управленческих проектов в сфере региональной политики;

4) разработка на уровне каждого субъекта Российской Федерации единого закона, объединяющего нормы об основных методах взаимодействия соответствующих структур управления (включая правила разработки модельных нормативных правовых актов, оказания методической помощи, формирования совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов, кадрового и иного организационного содействия и т. п.);

5) введение в региональное законодательство системы мониторинга состояния и динамики развития правовых актов, а также внесение изменений в федеральное законодательство, согласно которым органы федеральной исполнительной власти наделяются полномочиями по ведению регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации** определяется тем, что совокупность теоретических и методологических подходов, реализованных в диссертационном исследовании, дала возможность уточнить представления о роли региона, его составляющих, факторах развития в российской политике в начале XXI века. Практическая значимость диссертации связана с возможностью использования ее результатов в деятельности органов государственного управления, их должностных лиц и в учебном процессе при изучении дисциплин политологического и регионоведческого содержания. Предложения и выводы диссертационного исследования могут быть конкретизированы и углублены в процессе дальнейшего изучения обозначенной проблематики.

**Апробация диссертационного исследования.** Основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на заседании кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловской региональной академии государственной службы, изложены автором в выступлениях на научно-практических конференциях и в научных публикациях общим объемом 1,2 п. л.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность выбранной темы, характеризуется степень ее разработанности, определяются объект и предмет, ставятся цели и задачи исследования, раскрываются его научная новизна и практическая значимость, указываются методологические основы диссертационной работы.

В первой главе **“Современные исследовательские подходы и концепции политической регионалистики”** рассматриваются вопросы теории и методологии, раскрывающие особенности политического процесса на региональном уровне, а также роль фактора территориального распределения публичной власти в реализации реформ государственного управления

В диссертации автор определяет понятийно-категориальный аппарат своего исследования, выделяя сущностные черты регионов вообще и регионов в условиях трансформации политических отношений в обществе в особенности. Последний трактуется диссертантом как организационно и юридически оформленный институт государственного управления применительно к определенной мере обособленным территориальным районам, население которых представляет собой достаточно сплоченное социальное сообщество, традиционно связанное культурно-историческими, хозяйственно-экономическими условиями, а также географической и природно-климатической средой обитания. В более узком смысле автор употребляет понятие **“регион”** как синоним субъекта Федерации, т. е. территориальную экономическую общность людей, связанную отношениями воспроизводства социальных условий своей жизни и осуществляющую свою жизнедеятельность в пределах территориальных границ.

В России произошло административно-политическое размежевание, которое привело к формированию особых регионов в форме субъектов Федерации. Главным позитивным следствием этого процесса было резкое возрастание разнообразия вариантов развития страны, внутреннего плюрализма государственного управления. Вместо доминирования централизованно утвержденного образца развития России в стране сформировалось восемьдесят девять политико-территориальных образований, которые предприняли попытку самостоятельно выстроить собственные политические и социально-экономические системы, реализовать разнообразные проекты своего развития.

Таким образом, автор полагает, что регионы характеризуются территориальной организацией, материальной и экономической базой социальных отношений, историческими, демографическими, национальными, культурными, этническими, ментальными и другими особенностями населения, проживающего на его территории, а также природно-климатическими отличиями.

Исследование группы факторов, влияющих на политическую роль региона и значение региона в системе общественных отношений в государстве, позволяет диссертанту отметить два аспекта исследования проблемы. Во-первых, региональная политика в Российской Федерации является прерогативой деятельности федерального центра. Во-вторых, эта деятельность направлена на сохранение и укрепление государственности. Следовательно, факторы, влияющие на роль и значение региона в системе общественных отношений в государстве, можно условно подразделить три группы факторов. уровень политической активности федерального центра, уровень политической активности регионов, степень развития политико-правового поля их взаимодействия.

Автор на основе рассмотрения теоретических подходов и концепций делает вывод о том, что сегодня базой исследования политической роли региона в контексте современного политического процесса, реформирования российского общества является политическая регионалистика. Ее основные функции – аналитическая, теоретико-познавательная, мировоззренческая, регулятивная, аксиологическая, прогностическая, что позволяет рассматривать регион комплексно, в многообразии существующих политических, экономических, социальных институтов, организаций и структур, форм, методов и технологий их деятельности.

Диссертант полагает, что в изучении регионов на сегодняшний день в России определилась качественно новая проблема. В анализе и прогнозировании деятельности регионов, изучении региональных особенностей политического процесса предлагается использовать понятие “локальной политической субъектности”, характеризующее изменение политических интересов региона в зависимости от контекста тех или иных политических событий. Автор подчеркивает, что перспективы экономического и социального развития российской государственности в значительной степени зависят от проводимой в стране региональной политики.

Ситуация принципиально изменилась после того, как Россия выделилась в самостоятельное государство. В диссертации автором отмечаются аспекты, определяющие новое содержание региональной политики.

Во-первых, значительное сокращение сферы ответственности и полномочий федеральной государственной власти в начале 1990-х гг.

Во-вторых, основным объектом региональной политики впервые стали субъекты Российской Федерации, добившиеся значительного расширения компетенции в политико-правовых и социально-экономических вопросах.

В-третьих, реформирование федеративных отношений после 2000 г потребовало реорганизации сотрудничества между федеральным центром и регионами практически во всех областях общественной жизни

Диссертантом подчеркивается, что следствием реформирования содержания региональной политики в России в конце XX – начала XXI в. является политический дуализм. Этот проявился, с одной стороны, в стремлении центра усилить политическое влияние на периферию (выстраивая так называемую “вертикаль власти”, обеспечивающую повышение управляемости, упрочение федеративных и интегративных отношений); с другой – в стремлении регионов к повышению своей политической роли, в реализации внутреннего политического, экономического, кадрового потенциала, развитии горизонтальных межрегиональных связей, обеспечивающих социально-экономическое развитие территории, совершенствовании механизмов и технологий повышения благосостояния населения региона.

Исходя из этого, автор заключает, что политическая роль региона может существенно изменяться в зависимости от внешних политических и экономических условий, внутренней расстановки политических сил. Этот процесс объективен и может быть достаточно управляем в интересах как страны в целом, так и конкретных локальных социальных сообществ.

В работе показано: региональная политика определяется как целенаправленная, институционально и законодательно оформленная деятельность органов государственной власти, обеспечивающая достижение позитивных результатов или политической дестабилизации в территориальной организации, способствующая развитию страны как единого целого, отражающая взаимоотношения как между государством и регионами, так и регионов между собой. Следовательно, региональная политика определяется не столько совокупностью подходов и приемов, применяемых по отношению к разным регионам, но и системным пониманием развития территориально-политических образований России, влияющего на ситуацию в стране и обществе в целом.

Во второй главе **“Состояние и проблемы региональной политики в контексте трансформации политических отношений в Российской Федерации”** анализируются относительно новые структурные образования в составе России – федеральные округа, их функции и перспективы в контексте современного политического процесса как этапа интеграции (глобализации) – регионализации (локализации)

Автор подчеркивает, что в России произошла административно-политическая регионализация, которая привела к формированию особых регионов в форме федеральных округов. По мнению соискателя, главным позитивным следствием этого процесса было то, что резко возросло разнообразие вариантов развития страны, внутреннее разнообразие государственного управления, его сложность. Вместо тиражирования централизованно утвержденного образца развития России в стране сформировалось семь устойчивых политико-территориальных образований, которые предприняли попытку самостоятельно выстроить собственные политические и социально-экономические системы, реализовать разнообразные социальные проекты своего развития.

Диссертант полагает, что в функционировании института федеральных округов имеются значительные проблемы. В частности, автором отмечается недостаточное кадровое обеспечение и практическое отсутствие правовых основ деятельности этого института в субъектах Российской Федерации. Федеральные округа, с одной стороны, готовы наращивать свои усилия в части реализации больших прав в области экономики, решении социальных, кадровых вопросов, но чрезмерная самодостаточность подобных образований может провоцировать некоторые сепаратистские тенденции; с другой стороны, недостаточная активность этого института вызывает стремление субъектов Федерации игнорировать это образование и решать проблемы напрямую с федеральным центром.

Исследование моделей осуществления реализации властных полномочий позволило соискателю заключить, что, несмотря на видимые отличия, все они могут быть интегрированы в два основных типа власти – управления со многими действующими лицами, принимающими ключевые решения, и системы, где существует одно действующее лицо, контролирующее все промежуточные мероприятия и все органы управления, принимающие участие в процессе выработки решений. Построенные на разных принципах, эти модели власти имеют свои особенности, определенную степень адекватности реальным обстоятельствам, свои перспективы.

Диссертантом отмечается, что субъекты Федерации по Конституции равноправны, однако на практике обладают различным статусом. республики признаются государствами в составе Российской Федерации и могут иметь свои конституции; края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область имеют свои уставы и законодательство. Налицо признаки асимметричности Федерации, что порождает сложности в выстраивании отношений между субъектами и федеральным центром, развитии бизнес-структур, международных контактах, деятельности органов власти и пр.

Как показано в работе, отношения федерального центра и российских регионов стали одной из самых сложных проблем становления и развития российской государственности в постсоветский период. Меры по реформированию социальной сферы, в частности реализация ФЗ № 122 от 22.08.2004 г., порождают дополнительные конфликты в отношениях федеральных и региональных структур. Следовательно, имеют значение новые разработки в теории и практике российского федерализма, способствующие гармонизации федеральных, региональных и национальных интересов, упорочению государственной целостности страны.

В качестве характерной особенности регионализации диссертант отмечает углубление регионального своеобразия при унификации региональных параметров современного мирового развития. В этот перечень в качестве обязательных входит совершенствование институтов муниципального управления, достижение относительно однородного уровня жизни в регионе, создание условий для межнационального сотрудничества. Этому и должны способствовать модели региональной политики, направленные на преодоление социально-экономической и политико-правовой асимметрии.

Федеральные округа, сформировавшись как надрегиональные структуры, оказали позитивное влияние на укрепление российской государственности, способствовали повышению управляемости обществом, снижению угрозы дезинтеграции страны. Вместе с тем они стали субрегионами, полномочия которых не определены Конституцией РФ. Дальнейшая судьба и альтернативы этих образований зависят во многом от перспектив развития административной реформы.

В современной России институт губернаторства играет существенную роль в политических, экономических, социальных отношениях центра и регионов. К сожалению, федеральные власти стремятся во многом ограничить политическую деятельность губернаторского корпуса. Высказывается мнение, что это должны быть прежде всего “крепкие хозяйственники”, четко выполняющие волю центра,

зависящие от кредита доверия Президента По мнению автора, статус губернатора не может не носить политического характера. Губернатор реализует политику развития территории, политику инноваций, кадровую и социальную политику.

Диссертант разделяет точку зрения о необходимости реалистичной оценки региональной политики. Известно, что региональные политические и экономические элиты в разных регионах России, несмотря на существенное наращивание своего политического влияния, выступали в качестве наиболее влиятельного политического актора региональной политики. Целый ряд факторов и сегодня указывает на приоритетную роль федеральной элиты в отношениях центр–регионы.

В третьей главе **“Направления совершенствования региональной политики в Российской Федерации”** анализируется динамика развития институтов региональной политики на примере регионов ЦФО.

Соискатель полагает, что при разработке и реализации государственной политики важная роль должна отводиться региональным аспектам развития, а в качестве одной из основополагающих, базовых должна разрабатываться региональная политика.

Диссертантом отмечается, что за годы реформ конца XX – начала XXI века территориально-политические образования накопили конкретный опыт деятельности в сфере политики, экономики, решении кадровых, социальных, иных проблем. Прослеживается ряд как позитивных, так и проблемных тенденций, что вызывает потребность инноваций.

В работе показана тенденция, характерная для регионов ЦФО в 1990-х гг., – “замкнутость” управленческих команд; это явление характеризовалось тем, что все больше властная элита формировалась из представителей исполнительной власти, не использовались другие каналы рекрутирования. Это свидетельствует о стремлении региональной власти в те годы стабилизировать свои позиции, снизить факторы неопределенности и риска.

Это позволяет достичь в регионе стабильности кадрового состава, отношений, функциональных характеристик, взаимопонимания, четкости в работе, ответственности за порученное дело. Однако вышеназванные процессы породили и негативные тенденции, обусловленные стремлением к клановости, стереотипности, отсутствием инновационности в подходах и решениях.

Вместе с тем диссертант не стремится сводить сущность региональной политики, как и политики в целом, лишь к завоеванию и удержанию власти. Эгоцентрические мотивы политического

поведения не являются ни первоочередными, ни единственными, поскольку в политику приходят люди с различной мотивацией. Кроме того, в работе показана зависимость персонификации властных амбиций в политике от процесса противоборства социально-политических сил.

На примере регионов ЦФО в диссертационном исследовании показано, что государственное управление на уровне субъекта Федерации — сложный процесс, заставляющий местные элиты предохранять свою власть и от внешних, и от внутренних оппонентов. Исследования потенциалов влияния региональных элит показали, что последние стремятся всеми средствами защищать свою политическую и экономическую автономность. Постепенно сформировались “типичные технологии” борьбы за власть в регионе. Они нацелены на концентрацию финансовых ресурсов в руках доминирующего актора власти в регионе; на использование силового давления на противников власти (налоговые и судебные инстанции, другие фискальные службы), на установление контроля со стороны власти за наиболее влиятельными экономическими структурами регионов; стратегическое партнерство между влиятельными экономическими субъектами в регионе и органами власти; на задействование информационных потоков, выраженное в активном формировании через СМИ позитивного образа практики региональной власти в ее усилиях, направленных на самодостаточность региона; на формирование региональной мифологии. Указанные технологии включают в себя несколько моделей — силовую, экономическую и собственно политическую стратегии защиты власти.

В этой связи автор счел необходимым сформулировать три обобщающих положения относительно самой технологии реализации региональной политики в Российской Федерации.

Во-первых, в настоящее время необходимо подготовить и принять на федеральном уровне правовые акты, позволяющие упорядочить реализацию региональной политики в интересах Федерации и ее субъектов, таких, например, как законы “Об основах государственного регулирования территориального развития”, “О дополнительных мерах по поддержке депрессивных территорий”, а также небольшое число других законов.

Во-вторых, необходимо собирать, обобщать и внедрять опыт субъектов Федерации по решению конкретных задач территориального развития. Так, ЦФО, в том числе Орловская область, как отмечается в исследовании, являются полигоном формирования опыта в области новых экономических подходов, разработки новых решений в социальной сфере, в области кадровой работы.

Политический опыт как теоретическая и практическая проблема всегда привлекал внимание многих отечественных и зарубежных ученых. Это, с одной стороны, составная часть опыта вообще, а с другой – отражение практики реального политического процесса, происходящего в конкретном государстве, регионе, городе.

В-третьих, каждый регион и каждое муниципальное образование должны иметь ясную и реалистичную программу своего развития с четко обозначенными целями.

По мнению автора, названные положения принципиально реализуемы, но для этого необходимо условие – политическая воля федеральных, региональных и местных властей и их намерения согласованно действовать в целях реализации региональной политики.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования. В частности, отмечается, что регионам в начале XXI века отведена значимая политическая, экономическая, социальная роль актора трансформационных процессов. В этих условиях обеспечение стабильного развития общественно-политической системы не возможно без поддержания динамичного равновесия ее элементов. Автор полагает, что в этом контексте регион, являясь составной частью Российского государства, выступает, с одной стороны, в качестве одного из показателей достижения социального порядка в обществе, а с другой стороны, сам является активным участником процесса осуществления стабилизации всей социальной системы.

**Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:**

– в журнале, рекомендованном ВАК России

1. Смагина, Л.А. Регион как проект политической практики современного государства [Текст] / Л.А. Смагина // Общественно-научный научно-политический журнал “Власть”. – № 2. – 2006. – С.23 – 29. (– 0,4 п. л.),

– а также в других научных сборниках:

2. Смагина, Л.А. Регион как субъект и объект политических отношений в обществе [Текст] / Л.А. Смагина // Сборник текстов докладов международного “круглого стола”: 75 лет творчества и созидания: наука, культура, образование XXI века / Под ред. В.И. Черниченко, Л.С. Жарковой, В.А. Тихоновой. – М.: Изд-во МГУКИ, 2005. – С. 117 – 125. (– 0,5 п. л.).

3. Смагина, Л.А. Институт губернаторства: проблемы и приоритеты развития [Текст] / Л. А. Смагина // Инновационные технологии обучения культурно-досуговой деятельности: Сборник научных статей. Выпуск 6 / Под науч. ред. А.Д. Жаркова. – М.: Изд-во МГУКИ, 2005. – С. 65 – 74. (– 0,3 п. л.)

**СМАГИНА Любовь Александровна**

**РЕГИОН В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ  
В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

Ответственный за выпуск А. П. Литюга  
Технический редактор Н.М. Крыжановская  
Корректор А.А. Гудкова

Подписано в печать 28 05 2007 Формат 60 x 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Бумага офсетная Усл печ л 1,5. Тираж 120 экз Заказ № 277

Издательство Орловской региональной академии государственной службы  
(302028, Орел, бульвар Победы, 5 а)