
МАТЕРИАЛЫ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО НАУЧНОГО СЕМИНАРА «ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ КАК ФАКТОР ЕДИНСТВА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ...»

УДК 32

РЕГИОНАЛЬНАЯ ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА: ДРАЙВЕРЫ, ВЫЗОВЫ, РАЗДРАЖИТЕЛИ

В. Ф. Пеньков, А. Ферас

Тамбовский государственный технический университет

Поступила в редакцию 28 января 2020 г.

Аннотация: авторы статьи обращаются к феномену региональной внутренней политики в России, сосредоточив внимание на регионах Центрального Черноземья, в том числе Тамбовской области. Представив свое видение термина «внутренняя политика», исследователи раскрывают инструменты ее формирования, а также механизмы и технологии реализации. Авторы предлагают в качестве драйверов региональной внутренней политики рассматривать «установки центра». Вызовы квалифицируются в статье как реальные запросы и требования населения, бизнес-структур. Раздражителями выступают риторика и действия политических структур, институтов гражданского общества и бизнеса, не совпадающие с «установками центра» и реальными ресурсами региональных властей. Основной вывод: региональная внутренняя политика в России нацелена на унификацию ситуации в субъектах Федерации, на сохранение унитарного характера политической системы.

Ключевые слова: региональная внутренняя политика, власть, политические структуры, институты гражданского общества.

Abstract: the authors of the article turn to the phenomenon of regional domestic politics in Russia focusing on the Central Black Earth Region including the Tambov Region. Having presented their vision of the term «domestic policy» researchers reveal the tools for its formation as well as mechanisms and implementation technologies. The authors propose to consider the «Center's installations» as drivers of regional domestic policy. Challenges are qualified in the article as real requests and requirements of the population, business structures. Irritants are the rhetoric and actions of political structures, civil society and business institutions that do not coincide with the «Center's guidelines» and the real resources of regional authorities. The main conclusion: regional domestic policy in Russia is aimed to unify the situation in the federal entities, to preserve the unitary nature of the political system.

Key words: regional domestic politics, power, political structures, civil society institutions.

Рассмотрение заявленной темы, которую авторы считают актуальной для развития прикладной политологии и анализа политической практики, полагаем необходимым начать с уточнения «понятийных координат». Признавая значимость внутривнутриполитической повестки дня как одного из факторов единства современной России, целесообразно предметно исследовать региональные контуры внутренней политики.

При этом предлагается уделить особое внимание аксиологическим аспектам, поскольку ценностное измерение принципов, методов, технологий выработки, принятия и реализации политико-властных решений позволит, на наш взгляд, сформулировать проблемные поля и выводы [1–3]. Учет региональной специфики, гибкая реакция власти и гражданского

общества на вызовы в политической и социально-экономической сферах могут и должны учитывать не только общероссийские, но и местные культурные коды, формирующие систему ценностей. Аксиологический модуль, составляющий ядро политической культуры, в конечном счете оказывает влияние на формирование моделей политического поведения и образцов политического действия [4].

В условиях перманентного возникновения кризисных явлений политического, экономического, социального, финансового, этно-конфессионального, коммуникативного и т. д. толка актуализируется вопрос поиска и реализации политических решений, способных хеджировать возникновение дестабилизационного сценария развития ситуации в России и регионах.

Полагаем, что столь характерное для последнего времени спонтанное перерастание ряда социально-

экономических проблем в политические во многом объяснимо тем, что центры выработки и принятия властных решений не всегда учитывают возможные «аксиологические осложнения».

Социологи и политологи в последние годы отмечают нарастание в российском социуме запроса на справедливость и открытость коммуникаций, отсутствие которых зачастую подогревает и ускоряет перетекание тех или иных проблем в политическую сферу. Так было, к примеру, из-за невнятных коммуникаций Правительства России при принятии новаций в пенсионном законодательстве (2018 г.), внедрении «мусорной реформы» (2019 г.).

Судя по реакции и артикуляции собственных позиций властных институтов в регионах, им была отведена роль не столько участников дискуссии, сколько статистов, главным делом которых должна стать молчаливая поддержка инициатив центра. Заметим, что летнее (2018 г.) телевизионное обращение В. В. Путина к россиянам наглядно свидетельствует о том, что с разработкой основных положений концепции «пенсии реформы», разъяснением ее целей, задач, этапов и гарантий для граждан «серебряного возраста» ни Правительство, ни губернаторы, ни депутаты Государственной Думы не справились. Лишь президентские корректировки нормативного правового акта смогли несколько пригасить остроту непонимания и неприятия новаций.

Полагаем, что протестные настроения в Воронеже, связанные с местной атомной электростанцией, противостояние сторонников и противников возведения храма Русской православной церкви в одном из скверов Екатеринбурга, выступления гражданских активистов в Архангельской области в связи с намерениями московских властей обустроить в районе населенного пункта Шиес экотехнопарк для захоронения столичных отходов подтверждают наличие проблемных зон во внутренней политике на региональном уровне. Эти и подобные события неизбежно приводят к социально-политическому напряжению, вынуждают властные структуры принимать быстрые решения, не всегда в полной мере отвечающие общественному запросу.

Обратимся к «тамбовскому случаю». Речь идет о меньших по масштабу, чем в Поморье, но от этого не менее значимых для области протестных выступлениях жителей поселка Дмитриевка (Никифоровский район Тамбовской области). Участники митинга в декабре 2018 г. высказали резкое несогласие с действиями муниципалитета и ООО «Бастион» по обустройству мусорного полигона в непосредственной близости от жилой зоны. В ситуацию тогда пришлось напрямую вмешаться главе администрации Тамбовской области А. В. Никитину. Итог известен: глава Никифоровского района подал в отставку, мусорный

полигон решением губернатора закрыт. Впоследствии А. В. Никитин оправил в отставку и начальника Управления ТЭК и ЖКХ Тамбовской области С. В. Григорьеву, курировавшую вопросы обращения твердых коммунальных отходов.

По сути, рассматривая этот и подобные кейсы, можно утверждать, что их возникновение во многом обусловлено забвением аксиологических аспектов общественно-политических отношений, пренебрежением запросами на справедливость и коммуникацию, приведенными, скажем так, к «потере равновесия». Здесь уместно напомнить сентенцию И. Г. Гердера: «Здоровье и долговечность государства опирается не на точку высшего развития его культуры, а на мудрое или счастливое равновесие его жизненных сил. Чем ниже расположен центр тяжести в этом живом стремлении, тем тверже и долговечнее государство» [5]. Думается, региональная внутренняя политика наиболее эффективна тогда, когда она «укореняется» не только на уровне субъекта Федерации, но и в муниципалитетах и поселениях.

Утверждения Аристотеля о том, что «государство есть совокупность граждан», «нельзя хорошо начальствовать, не научившись повиноваться», «наилучшим государственным строем должно признать такой, организация которого дает возможность всякому человеку благоденствовать и жить счастливо» [6], полагаем, не утратили своей актуальности.

Авторам статьи созвучно утверждение М. А. Казакова, считающего, что «внутренняя политика – совокупность направлений деятельности государства и общества, их структур и институтов по организационному, конкретно-содержательному выражению интересов народа с целью создания условий для нормальной человеческой жизни; сохранению или реформированию существующего общественного и государственного строя» [7]. Л. Н. Еремеева и Е. Л. Плисецкий, определяя сущностные характеристики термина «региональная политика», указывают в первую очередь на то, что это «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, направленная на согласование интересов федеративного государства, субъектов местного самоуправления, различных субъектов собственности, национально-территориальных общностей и всех граждан России и включающая выработку стратегических целей, задач, приоритетов регионального развития и разработку комплекса мероприятий по ее реализации» [8].

От себя добавим, что при характеристике внутренней политики на первый план выходит понимание того, что это совместная деятельность общества и государства, основанная на признанных в гражданском обществе ценностях, а сущность регионального вектора видится в согласовании взаимодействия по

оси «центр – регион» в интересах населения, бизнеса, субъектов Федерации, государства в целом.

В нашей стране определены подходы к формированию внутренней политики, основу которых составляет программирование, т. е. каскадирование приоритетных направлений, целей, задач, ресурсов, механизмов и иных инструментов их реализации. По сути, и коллективизация, и индустриализация 1920–1940-х гг. в СССР могут быть примером подобных подходов. Можно также упомянуть более ранние примеры: Земская реформа эпохи Александра II, Столыпинские реформы начала XX в.

В советский период это были попытки решения острых социально-экономических задач через освоение целинных и залежных земель в Оренбургской области, Алтайском крае и Казахстане путем принятия программ подъема экономики Дальнего Востока и строительства БАМа, возрождения Нечерноземной зоны РСФСР. Нам памятли разработки и неудачи в реализации Продовольственной и Жилищной программ периода «перестройки и ускорения».

Уже в XXI в. в Российской Федерации начиная с 2006 г. осуществлялись приоритетные национальные проекты: «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК», которые в обязательном порядке предусматривали региональные аспекты [9].

В 2013 г. с принятием Правительством Российской Федерации Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» в основной перечень направлений региональной политики отнесены:

1) адаптация к местным условиям мероприятий экономических преобразований, проводимых Федеральным правительством;

2) координация региональной политики Федерального правительства, субъектов Федерации и местных властей;

3) стабилизация социально-экономического состояния и поиск путей вывода из кризиса;

4) сведение к минимуму региональных различий в условиях жизни, работы, развития хозяйственного комплекса.

Ранее, в 2000 г., была начата налоговая реформа, целью которой стала оптимизация системы налогов, повышения уровня их администрирования на федеральном и региональном уровнях. Так, ставка налога на прибыль предприятия понизилась с 35 до 24 %, для физических лиц был введен единый подоходный налог в размере 13 %. В 2004 г. отменен налог с продаж. За последние полтора десятилетия собираемость налогов в России и регионах повысилась, что позволило нарастить доходную часть федерального и регионального бюджетов и несколько повысить расходную часть бюджетов республик, краев, областей и автономной области в составе России.

Значимым событием, определившим новые приоритеты внутренней политики России на период до 2024 г., стали разработка и принятие в 2019 г. национальных проектов [10]. Соответствующий указ Президента предполагает, что в регионах России за пять лет возрастут объемы доступного жилья и хороших дорог, повысится средняя продолжительность жизни, сократится число бедных, численно вырастет средний класс и т. п. Во многом указ развивает программы, начатые ранее (в 2014–2017 гг.), но новые цели, поставленные перед правительством и регионами, куда более амбициозны.

Укрупненно реализация национальных проектов подразделена на несколько направлений.

1. Человеческий капитал («Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура»).

2. Комфортная среда для жизни («Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»).

3. Экономический рост («Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт»).

Проведенный авторами в 2019 г. контент-анализ региональных СМИ Центрального Черноземья дает основание утверждать, что в Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Орловской и Тамбовской областях в целях реализации национальных проектов созданы проектные офисы, разработаны «дорожные карты», в соответствующих бюджетах предусмотрены ассигнования. По сути, работа по исполнению указа Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» должна стать «окном возможностей» развития территорий и региональной внутренней политики.

Однако итоги реализации национальных проектов в 2019 г. показывают, что не все из намеченного удается сделать. Полагаем, не случайно «по итогам первого заседания правительства, прошедшего во вторник сразу после назначения нового состава кабинета министров, премьер-министр Михаил Мишустин поручил Министерству экономического развития до 20 февраля представить уточнения в единый план по достижению национальных целей развития на период до 2024 г.» [11].

По нашим оценкам, основная причина «пробуксовки» видится в низкой эффективности работы Правительства во главе с Д. А. Медведевым, федеральных министерств, в раскоординированности действий исполнительных структур центра и регионов, прежде всего, в части расчета затрат и доведения

до исполнителей реального финансирования. По меньшей мере три из шести областей Центрального Черноземья (Курская, Орловская, Тамбовская), будучи дотационными, не получили в 2019 г. своевременно средств из федерального бюджета. Так, рассмотрение в Общественной палате Тамбовской области вопросов лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (национальный проект «Здоровье») в первом полугодии 2019 г. показало, что рост затрат бюджета области на обеспечение льготников дорогостоящими препаратами по рекомендации федеральных клиник, в том числе для лечения больных орфанными заболеваниями, фактически не подкреплен ресурсами из центра. Увеличение численности региональных льготников, а также значительно возросший законодательно установленный обязательный перечень лекарственных препаратов для их льготного обеспечения объективно требует увеличения финансирования на эти цели из средств бюджета области ежегодно в объеме не менее 100 млн рублей. Учитывая, что в бюджете Тамбовской области таких средств нет, а федеральные ведомства не спешат с выделением финансов, можно утверждать, что требования национального проекта не выполняются [12].

В экономической сфере Центрального Черноземья, где аграрное производство занимает значительную долю, получателями средств государственной поддержки на селе стали преимущественно экстерриториальные агрохолдинги, а не местные сельскохозяйственные товаропроизводители (национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»). Разрыв слова и дела при реализации национальных проектов, по нашим наблюдениям, отчасти приводит к потере доверия граждан к намеченным планам, создает предпосылки дистанцирования экономически и политически активного населения от деятельного участия в нацпроектах.

Определяя основные вызовы времени в части выработки и реализации региональной внутренней политики, можно указать на завышенные ожидания, запросы и требования населения, а также бизнес-структур и институтов гражданского общества. Раздражителями, формирующими проблемные поля в социально-политической сфере регионов, сегодня выступают риторика и действия немногочисленных оппозиционных политических структур, отдельных гражданских активистов и институтов гражданского общества, бизнеса, не совпадающие с «установками Центра» и реальными ресурсами региональных властей. Ведя речь об оппозиционных политических структурах, отметим, что региональные отделения политических партий (за исключением «Единой России») малочисленны в депутатском корпусе, зачастую

сильны лишь в «словесном действии», не оказывают значимого мобилизационного воздействия на формирование политического контента.

Для большинства отделений партий в регионах парламентские инструменты политического участия практически недоступны. Так, на сентябрь 2019 г. в Тамбовской области зарегистрировано 42 региональных отделения политических партий. При этом в Тамбовской областной Думе (50 мандатов) 6-го созыва зарегистрировано 5 фракций: «Единая Россия» (44 депутата), КПРФ (3), ЛДПР (1), «Справедливая Россия» (1), «Родина» (1). В органах местного самоуправления также доминируют представители «Единой России»: 274 главы поселений (93,4 % от общего количества), 2557 депутатов городских, районных, поселковых и сельских советов (93,1 %). При этом КПРФ имеет на субрегиональном уровне 42 мандата, «Справедливая Россия» – 36, ЛДПР – 22, «Родина» – 15 [13].

По мнению авторов, региональная внутренняя политика в России сегодня нацелена в большей мере на унификацию ситуации в субъектах Федерации, сохранение унитарного характера политической системы. Реальные механизмы эскалации запросов граждан по восходящим каналам коммуникации регион – центр на сегодня не всегда эффективны, что сдерживает процессы обновления политических установок, не способствует эффективной реализации Государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» и национальных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пеньков В. Ф. Бегущий кентавр. Об аксиологических и социокультурных аспектах политических процессов / В. Ф. Пеньков. – 2-е изд., доп. – Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, Beau Bassin, 2018. – 266 с.
2. Пеньков В. Ф. Политическая культура и политические процессы как объект исследования : методологический аспект и постановка задач / В. Ф. Пеньков // Социально-гуманитарные знания. – 2019. – № 8. – С. 229–242.
3. Пеньков В. Ф. Политический процесс в России: культурологическое и аксиологическое измерение / В. Ф. Пеньков, О. И. Коврикова, А. А. Дьяконов // Геополитический журнал. – 2014. – № 4. – С. 94–111.
4. Пеньков В. Ф. Аксиологические аспекты «сильного государства» : политико-правовое и социокультурное измерение / В. Ф. Пеньков // Право : история и современность. – 2019. – № 1. – С. 106–121.
5. Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества / И. Г. Гердер. – М. : Наука, 1977. – 703 с.
6. Аристотель. Политика / Аристотель // Антология мировой политической мысли : в 5 т. Т. I. Зарубежная политическая мысль : истоки и эволюция / рук. проекта Г. Ю. Семигин. – М. : Мысль, 1997. – 832 с.

7. Казаков М. А. Гуманитарная безопасность как основание внутренней политики современной России / М. А. Казаков // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Сер.: Социальные науки. – 2013. – № 1 (29). – С. 22–27.

8. Еремеева Л. Н. Региональная политика в современной России : особенности формирования и реализации / Л. Н. Еремеева, Е. Л. Плисецкий // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – № 6. – С. 4–11.

9. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под общ. ред. С. С. Артоболевского, О. Б. Глезер. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2011. – 316 с.

10. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до

2024 года» // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 25.01.2020).

11. Кузьмин В. Мишустин поручил подготовить предложения по уточнению нацпроектов / В. Кузьмин // Рос. газета. – 2020. – 22 янв.

12. Об организации медикаментозного обеспечения льготных категорий граждан Тамбовской области и о готовности медицинских учреждений к сезонной вакцинации населения. Информация Управления здравоохранения Тамбовской области от 04.07.2019. 10 с. // Текущий архив Общественной палаты Тамбовской области.

13. Мордовин С. В. Тамбовская областная Дума. 25 лет / С. В. Мордовин. – Тамбов : Мичуринск, 2019. – 220 с.

Тамбовский государственный технический университет

Пеньков В. Ф., доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права
E-mail: pvf68@mail.ru

Фирас А., аспирант кафедры теории и истории государства и права
E-mail: alfedeilat.firas@yahoo.com

Tambov State Technical University
Pen'kov V. F., Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Theory and History of State and Law
E-mail: pvf68@mail.ru

Firas A., Post-graduate Student of the Department of Theory and History of State and Law
E-mail: alfedeilat.firas@yahoo.com