



На правах рукописи

Бадмасва Инна Жаргаловна

**ОБЪЕДИНЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ
В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
(на материалах Иркутской области и Усть-Ордынского
Бурятского автономного округа)**

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

Бадмасва

- 8 ОКТ 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита – 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии
ГОУ ВПО «Бурятский государственный университет»

Научный руководитель	доктор социологических наук, профессор Чойропов Цырен Цыдыпович
Официальные оппоненты	доктор философских наук, профессор Дробышевский Владимир Станиславович кандидат политических наук Матафонова Юлия Анатольевна
Ведущая организация	ФГОУ ВПО «Бурятская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Р. Филиппова»

Защита диссертации состоится «14» октября 2009 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 212.299.03 при Читинском государственном университете по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» по адресу: г. Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан «11» сентября 2009 г.

Автореферат размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» <http://www.chitgu.ru> «14» сентября 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук



О.В. Лобцова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема эффективной организации системы отношений между различными уровнями власти внутри федеративного государства является одной из важнейших в теоретическом и практическом плане, ибо от согласованности действий федеральных и региональных уровней государственной власти зависит эффективность реформ, реализуемых в Российской Федерации. В настоящее время система федеративных отношений в стране претерпевает значительные изменения. За относительно короткий период времени - с 2000 по 2008 г. - были приведены в соответствие федеральному законодательству Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации; пересмотрен механизм формирования Совета Федерации. Федерального Собрания РФ; отменен принцип выборности глав субъектов РФ; созданы федеральные округа, институт полномочных представителей; изменен принцип формирования региональных парламентов; начата реформа по объединению сложносоставных субъектов РФ.

Эти значимые изменения свидетельствуют о том, что современные федеративные отношения в России все еще находятся на этапе реформирования в направлении усовершенствования механизма вертикали власти. Из-за необходимости модернизации политических отношений в условиях продолжающейся трансформации системы федеративных отношений объединение субъектов Российской Федерации - одна из мер повышения эффективности управления государством. Объединение субъектов затронуло, прежде всего, сложносоставные субъекты Федерации, в том числе Иркутскую область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Данные субъекты Федерации представляют собой особый научный интерес, так как это первый опыт реализации проекта объединения в Байкальском регионе. Таким образом, данное исследование посвящено одному из актуальных процессов новейшей истории Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Литература, посвященная проблематике исследования государственности в целом и федеративной государственности в частности чрезвычайно обширна. Вопросами территориального устройства и оптимального развития государства занимались активно в дореволюционной России. Отечественные ученые дореволюционного периода - А.Д. Градовский, И.М. Коркунов, А.С. Яценко, Ф.Ф. Кокошкин, М.П. Драгоми-

ров, А.И. Коваленко, Ю.С. Кукушкин, А.А. Сенцов¹ и другие - внесли значительный вклад в изучение федерализма. В своих работах они придавали большое значение генезису понятия «федерализм» и принципам воплощения федерализма в российской действительности.

В советский период вопросами территориального устройства государства занимались Г.В. Александренко, Э.А. Баграмов, Э.О. Тадевосян, В.С. Шевцов и другие². Также в советской и российской юридической литературе теоретическому и историческому исследованию федерализма посвящены труды Н.Н. Алексеева, Д.Л. Златопольского, И.П. Ильинского, Н.Л. Куприц, А.И. Лепешкина, В.А. Ржевского, В.Г. Филимонова, О.И. Чистякова³ и др.

Теоретическим проблемам федерализма, его сути и духу, характеру и принципам политических соглашений посвящено множество работ. Наибольший вклад внесли представители американской и английской политической науки. Исследованием федерализма в зарубежных странах занимались такие его основоположники, как А. Гамильтон, Д. Джей, М. Медисон, Т. Гоббс, Ж-Ж. Руссо; на более современном этапе - Д. Лутц, П. Кинг, В. Остром, Д. Элазар, Д. Смит, К. Хессе, Ж.-П. Жакке⁴ и др.

В настоящее время исследованию становления и развития федеративных отношений в России посвящены исследования

¹ Градовский, А.Д. Государственное право: лекции 1881-1882 гг. / А.Д. Градовский. - СПб.: ЮристЪ, 1882. - 234 с.; Яценко, А.С. Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? / А.С. Яценко. - СПб.: Дашков и К, 1917. - 352 с.; Коркунов, И.М. Русское государственное право / И.М. Коркунов. - СПб.: Питер, 1904. - 76 с.

² Александренко, Г.В. Буржуазный федерализм: Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма / Г.В. Александренко. - Киев: Свобода, 1962. - 261 с.; Баграмов, Э.А. Национальная идея и интернационализм / Э.А. Баграмов. - Киев: Свобода, 1991. - 97 с.; Тадевосян, Э.О. Советский федерализм: пути развития / Э.О. Тадевосян // Коммунист. - 1989. - №13. - С.61-67; Шевцов, В.С. Суверенитет в Советском государстве / В.С. Шевцов. - М.: М.Горький, 1972. - 675 с.

³ Златопольский, Д.Л. СССР - федеративное государство / Д.Л. Златопольский. - М.: Коммунист, 1967. - 345 с.; Воеводин, Д. Государственное право стран народной демократии / Д. Воеводин, Д. Златопольский, Н. Куприц. - М.: Академия, 1960. - 387 с.; Государственное право стран народной демократии / Л.М. Гудопишников [др.]. - М.: Юрайт-Издат, 1961. - 479 с.

⁴ Остром, В. Смысл американского федерализма: Что такое самоуправляющееся общество / В. Остром. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1993. - 286 с.; Элазар, Д. Сравнительный федерализм / Д. Элазар // Полис. - 1995. - №5. - С. 30-41; Кинг, П. Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. - 2000. - №5. - С.15-24

Р.Г. Абдулатипова, М.Г. Анохина, Ю.Г. Барсегова, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентей, Н.В. Витрука, М.Н. Губогло, А.Б. Зубова, Л.М. Карапетяна, Г.В. Каменской, К.В. Калининой, В.А. Ковалева, В.Н. Лексина, А.Н. Медушевского, В.Б. Пастухова, Д. Тэпса, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова, Ю.Ф. Ярова и других⁵.

В большинстве этих работ проблемы становления российского федерализма рассматриваются с позиций конституционализма и национальных отношений. Немалое внимание уделяется обеспечению условий примирения межнациональных интересов и сфере взаимоотношений национальных образований. В то же время в ряде работ высказывается идея преодоления разрушительного принципа национально-территориального деления России. Последовательно отстаивают эту точку зрения В.А. Тишков, И.А. Умнова и другие⁶.

⁵ Лексин, В.Н. Государство и регионы / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. - М.: Мир, 2002. - 502 с.; Анохин, М.Г. Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость (теоретико-прикладной анализ) / М.Г. Анохин. - М.: ФОРУС. - 1996. - 378 с.; Абдулатипов, Р.Г. Федерализм в истории России: в 3 кн. / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. - М.: Свобода. - 1993. - 487 с.; Барсегов, Ю.Г. Самоопределение и территориальная целостность / Ю.Г. Барсегов. - М.: Юрист, 1993. - 156 с.; Валентей, С.Д. Российские реформы и российский федерализм / С.Д. Валентей // Федерализм. - 1996. - №1. - С. 15-28; Витрук, Н.В. Федерализм, автономия и права национальных меньшинств: современная ситуация в России / Н.В. Витрук // Право и жизнь. - 1997. - №11. - С. 34-37; Губогло, М.Н. Национальное право в конституциях республик России (1993-1995 гг.) / М.Н. Губогло // Этнополитический вестник. - 1995. - №6. - С. 32-39; Карапетян, Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов / Л.М. Карапетян. - М.: Система, 1996. - 194 с.; Федерализм власти и власть федерализма / под ред. Н.Н. Коженикова. - М.: Истина, 1997. - 272 с.; Ковалев, В.А. Факторы региональной политической трансформации / В.А. Ковалев. - СПб.: Русь, 2001. - 184 с.; Медушевский, А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе / А.Н. Медушевский. - М.: Политика, 1998. - 289 с.; Калинина, К.В. Национальные отношения в СССР: история и современность / К.В. Калинина. - М.: Декада, 1991. - 276 с.; Зубов, А.Б. Советский Союз: из империи - в ничто? / А.Б. Зубов // Полис. - 1992. - №1-2, С. 45-51; Пастухов, В.Б. Новый федерализм для России: институционализация свободы / В.Б. Пастухов // Полис. - 1994. - №3. - С. 10-21; Каменская, Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика / Г.В. Каменская. - М.: Критика, 1998. - 328 с.; Чиркин, В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ / В.Е. Чиркин // Государство и право. - 1994. - №8-9. - С. 41-46; Тэпс, Д. Концептуальные основы федерализма / Д. Тэпс. - СПб.: Равенство, 2002. - 175 с.; Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского общества / И.А. Умнова. - М.: Аxioma, 1998. - 276 с.

⁶ Тишков, В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России / В.А. Тишков // Федерализм. - 1997. - №3. - С. 7-14; Умнова, И.А. Современный российский федерализм: состояние и тенденции развития / И.А. Умнова // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. - М.: Алаборг, 1999. - 432 с.

Среди других представителей современной отечественной науки значительную роль в рассмотрении вопросов дифференциации регионального политического пространства и его отдельных групп, интересов, политических режимов, элит сыграли труды М.Н. Афанасьева, О.В. Гаман-Голутвиной, Р.Ф. Туровского, А.Б. Зубова, И.И. Кузнецова, Н.Ю. Лапиной и других⁷.

В настоящее время в ряде российских регионов достаточно активно проводятся исследования современной региональной политической специфики, в том числе связанной с позицией регионов в процессе становления федерализма. К таким исследовательским центрам можно отнести Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Саратов и другие⁸. Среди кроссрегиональных исследований отметим А.К. Магомедова, выпустившего книгу по итогам интервью в четырех регионах страны⁹.

По мнению автора, солидным теоретическим трудом представляется исследование «Россия регионов» - результат изучения идеологических и политических реакций региональных элит России на вызовы современного переходного периода в четырёх наиболее показательных республиках и областях Поволжья¹⁰. Есть также работы современных иностранных авторов, посвященные ряду российских регионов, которые, безусловно, интересны, но зачастую несколько схематичны в трактовке российских реалий¹¹.

⁷ Афанасьев, М.Н. Региональный вызов: правящие региональные группировки в российском политическом процессе / М.Н. Афанасьев. - М.: Адрус, 1999. - 328 с.; Гаман-Голутвина, О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции / О.В. Гаман-Голутвина. - М.: Аграф, 1998. - 290 с.; Зубов, А.Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) / А.Б. Зубов // Полис. - 2000. - №5. - С. 14-22; Кузнецов, И.И. Геополитическое самоутверждение региона / И.И. Кузнецов, И.И. Шестов // Полис. - 2000. - №3. - С. 17-28; Лапина, Н.Ю. Региональное развитие и централизация власти в зеркале аналитики / Н.Ю. Лапина // Федерализм и российские регионы: сб. ст. - М.: Ахвариум, 2006. - 186 с.; Крышпановская, О. Анатомия российской элиты / О. Крышпановская. - М.: Азбука, 2005. - 58 с.

⁸ Белкин, С.А. Тенденции развития федерализма в Российской Федерации / С.А. Белкин. - М.: Амфора, 2002. - 381 с.; Федерализм в России: сб. ст. / под ред. Р. Хакимова. - Казань, 2001. - 387 с.; Мохов, В. Элитизм и история: Проблемы изучения советских региональных элит / В. Мохов. - Пермь, 2000. - 121 с.

⁹ Магомедов, А.К. Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ / А.К. Магомедов. - Ульяновск: Адрус, 1998. - 137 с.

¹⁰ Россия регионов: трансформация политических режимов / под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова. - М.: Авико пресс, 2000. - 383 с.

¹¹ Kirkow, P. Russia's regional puzzle. Communist Economies and Economies Transformation / P. Kirkow. - 1997. - №3. - 175 p.; Orttung, R. From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City / R. Orttung. - N.Y., 1995. - 183 p.

В последние годы процессы федерализма в России стали объектом диссертационных исследований, в которых отражаются отношения центра и регионов, этнополитические факторы региональной политики, проблема безопасности субъектов Федерации и другие¹². Эти работы вызывают интерес, так как затрагивают различные аспекты федеративных отношений в современной России.

Исследовательская региональная традиция обусловила внимание на протяжении всего постсоветского периода к этнополитической тематике и в Республике Бурятия¹³. Кроме того, ряд исследований посвящен целиком Байкальскому региону¹⁴. Некоторые аспекты регионального управления затронуты в работах Т.Е. Бейдиной, А.К. Родионовой, В.И. Лсонтьева, А.В. Новиковой, В.А. Лапиной, Ю.Г. Бурнашовой.¹⁵

¹² Жучкова, Н.И. Институт федерализма в политическом процессе современной России: конфликтологический подход : дис. ... канд. полит. наук / Н.И. Жучкова. - Ярославль, 2004. - 196 с.; Чунихина, Т.Н. Этнический фактор реформирования федерализма в современной России (политологические аспекты): дис. ... канд. полит. наук / Т.Н. Чунихина. - Краснодар, 2006. - 178 с.; Бутаев, И.А. Особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период : дис. ... канд. полит. наук / И.А. Бутаев. - Улан-Удэ, 2007. - 174 с.; Федотов, Д.А. Социально-политическая безопасность субъекта Российской Федерации (на примере Забайкальского края): дис. ... канд. полит. наук / Д.А. Федотов. - Чита, 2008. - 184 с.

¹³ Варнаровский, П.К. Бурятская этничность в контексте социокультурной модернизации (конец XIX – первая треть XX в.) / П.К. Варнаровский, Г.А. Дырхеева, Т.Д. Скрынникова. - Иркутск: Альфарет, 2003. - 390 с.; Дагбаев, Э.Д. Пресса и национально-политический процесс региона (опыт политологического и социологического анализа) / Э.Д. Дагбаев. - Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 1995. - 89 с.; Жалсанова, В.Г. Политическая элита Бурятии на современном этапе / В.Г. Жалсанова. - Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2003. - 124 с.; Хамутаев, В.А. Бурятское национальное движение. 1980-2000-е гг. / В.А. Хамутаев. - Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 2005. - 121 с.; Абаев, Т.Н. Этнополитическое развитие Бурятии в постперестроечный период: дис. ... канд. ист. наук / Т.Н. Абаев. - Улан-Удэ, 2003. - 129 с.; Очирова, В.М. Эволюция региональных политических элит в постсоветский период (на материалах Республики Бурятия): дис. ... канд. полит. наук / В.М. Очирова. - Улан-Удэ, 2005. - 145 с.

¹⁴ Строганова, Е.А. Бурятское национально-культурное возрождение (конец 80-х – середина 90-х годов, Республика Бурятия) / Е.А. Строганова. - Улан-Удэ: Изд-во БГУ, 2001. - 184 с.; Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность / под ред. В. Дятлова [и др.]. - М.: Алгоритм; Книга, 2005. - 361 с.

¹⁵ Бейдина, Т.Е. Регионы России как предмет политической регионалистики / Т.Е. Бейдина // Россия. Политические вызовы XXI века. Второй всероссийский конгресс политологов: тез. докл. (21 – 23 апреля 2000 г.). - М.: РОССПЭН, 2002. - С. 8-13; Бейдина, Т.Е. Региональная политика Российской Федерации: учеб. пособие / Т.Е. Бейдина. - Чита: Изд-во ЧитГУ, 2003. - 175 с.; Родионова, А.К. Политический институт современного бюджетного федерализма в условиях демократизации Рос-

Это далеко не весь перечень направлений, посвященных изучению феномена федерализма в целом и современного российского федерализма в частности. Остается немало сложных теоретических и практических проблем, нуждающихся в изучении: проблема асимметричности федераций; вопрос о наличии и сохранении суверенитета составных частей Федерации; развитие федерализма как формы государственно-территориального устройства; вопросы, связанные с объединением субъектов Федерации и их дальнейшим развитием, и др. В совокупности работ, посвященных анализу развития федерализма в России, вопросам объединения субъектов Федерации, проблемам сложно-составных субъектов Федерации, все же еще недостаточно.

Объектом исследования является процесс объединения субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются содержание и основные этапы объединения субъектов Российской Федерации на примере Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Гипотеза исследования заключается в предположении, что совершенствование системы административно-территориального устройства Российской Федерации представляет собой одну из серьезных проблем долгосрочной стратегии развития российского федерализма. Реформа по объединению субъектов Федерации характеризует общероссийскую тенденцию к формированию страны в федерацию, основанную на принципах социально-экономической целесообразности и эффективности.

Цель диссертационной работы состоит в обосновании объединения субъектов Федерации как фактора развития российского федерализма.

сийского государства: дис. ... канд. полит. наук / А.К. Родионова. – Чита, 2004. – 156 с.; Леонтьев, В.И. Политико-правовая детерминация судебной власти в контексте социального контроля : дис. ... канд. полит. наук / В.И. Леонтьев. – Чита, 2006. – 160 с.; Новикова, А.В. Политические аспекты развития местного самоуправления в вертикали власти (на примере Читинской области): дис. ... канд. полит. наук / А.В. Новикова. – Чита, 2006. – 178 с.; Лапина, В.А. Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук / В.А. Лапина. – Чита, 2004. – 185 с.; Бурнашова, Ю.Г. Совершенствование региональной политики приграничных субъектов РФ как совместная задача органов власти всех уровней (на примере Читинской области): автореф. дис. ... канд. полит. наук / Ю.Г. Бурнашова. – Чита, 2005. – 23 с.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие взаимосвязанные задачи:

- уточнить понятие «федерализм» с учетом его современного состояния;
- проанализировать методологические подходы к изучению феномена федерализма в отечественной и зарубежной науке;
- определить основные этапы становления федеративных отношений в Российской Федерации в постсоветский период;
- выявить современные тенденции развития федеративных отношений в Российской Федерации;
- рассмотреть процесс объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с точки зрения реализации политики по объединению субъектов РФ.

Информационную базу диссертационной работы составили:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Устав Иркутской области от 19 января 1995 г. (с изменениями и дополнениями на 09 марта 2007 г.);
- Закон Иркутской области от 26 октября 2005 г. № 66-оз «О референдуме Иркутской области» (с изменениями);
- Устав и нормативно-правовые акты Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Хронологические рамки исследования охватывают исторический период с 1999 по 2008 г., связанный с реформированием системы федеративных отношений в современной истории Российской Федерации.

Теоретико-методологическая база исследования опирается на работы специалистов в области политологии, права, экономики, социологии. Методологический фундамент исследования составили принципы единства исторического и логического, восхождения от абстрактного к конкретному, всесторонности, реалистичности, объективности рассмотрения, целостности. Применение специальных научных методов исследования (системного, структурно-функционального,

исторического) позволило выявить политические проблемы взаимодействия федерального центра и регионов и динамику трансформирующихся федеративных отношений в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации.

Автором использованы методы анализа, синтеза, типологизации, аналогии, классификации, статистический и исторический методы. Применялись также эмпирические методы: опрос, экспертное интервью. В диссертационном исследовании нами использованы:

- метод анкетного опроса жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа;
- метод экспертного интервью представителей властных структур Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, руководителей региональных отделений политических партий, депутатов Законодательного собрания, политических и экономических обозревателей СМИ, исследователей в области регионального развития России;
- статистическая информация по уровню и темпам экономического развития, демографическая характеристика Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Научная новизна исследования диссертационной работы заключается в следующем:

- уточнено понятие «федерализм» с учетом современной российской политической практики, в результате чего автор пришел к выводу, что современный федерализм есть не только форма государственно-территориального устройства, но и система ценностей, в основе которой свобода личности и социальная ответственность, готовность вести открытый диалог и способность идти на компромиссы для блага государства в целом;
- определены тенденции развития федеративных отношений в Российской Федерации с учетом последних структурных преобразований, которые характеризуются усилением вертикали власти, отказом от системы перераспределения доходов в сторону слабых регионов и внедрением системы поддержки наиболее успешных региональных практик, формированием государственно-территориального устройства страны на принципах экономической целесообразности и эффективности;
- выявлены основные риски и угрозы социальной стабильности объединенной Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, связанные, прежде всего, с утратой автономии

бурят, проживающих на территории округа, с потерей национальной самобытности, превращением округа в отдаленную окраину и сокращением федерального финансирования окружного бюджета;

– выработаны рекомендации по дальнейшему социальному и политическому развитию объединенного субъекта Федерации в трех, по мнению автора, наиболее перспективных секторах экономики: освоение природно-ресурсного потенциала региона, развитие инновационной экономики, формирование современного туристско-рекреационного комплекса международного значения.

На защиту выносятся следующие положения:

1. После распада Советского Союза федерализм стал той формой организации государственной власти, которая обеспечила сохранение целостности Российской Федерации и предотвратила дальнейшее развитие сепаратистских настроений. На современном этапе в России происходит поиск оптимального баланса сил и новой, отвечающей современным требованиям системы отношений Центр-регионы.

2. На современном этапе в России происходит пересмотр основных принципов региональной политики. В сфере экономического развития регионов на смену принципа выравнивания приходит принцип поляризованного развития, что предполагает фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в развивающихся регионах. В системе взаимоотношений центра с регионами происходит усиление позиции центра, усиливается вертикаль власти. В сфере административно-территориального устройства государства наметилась четкая тенденция к его реформированию на принципах социально-экономической целесообразности и эффективности.

3. Изучение процесса объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа свидетельствует, что это не только укрупнение соседствующих и тесно связанных в экономическом, социальном и историческом плане субъектов Федерации и не простой акт политической воли. Объединение сложносоставных субъектов Федерации призвано переформировать систему федеративных отношений по принципу социально-экономической целесообразности и эффективности.

Научно-практическая значимость результатов исследования заключается в том, что его результаты могут служить методологическим основанием для дальнейшего совершенствования прак-

тики федеративных отношений на уровне трансформирующегося субъекта РФ.

Результаты проведенного анализа позволят минимизировать возможные негативные последствия проведения референдумов в других субъектах Федерации, участвующих в процессе объединения, а также спрогнозировать направления их дальнейшего социально-экономического и политического развития. Также обоснованные автором в работе идеи и выдвинутые положения могут служить отправной точкой для новых конкретных исследований в области федеративного развития и государственного строительства, решения проблем федеративного и этнополитического свойства, выявления направлений политической и социальной трансформации в условиях модернизации.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при подготовке учебных курсов по отечественной истории и истории российского федерализма, спецкурсов, связанных с историческими аспектами в области национального развития и государственного строительства. Положения диссертации могут также применяться в учебных курсах по политологии и этнополитологии, конституционному праву, государственному и муниципальному управлению в высшей школе. Выводы автора могут быть полезны для политической практики. Они найдут применение в законодательной деятельности, при подготовке нормативных документов, например, при корректировке концепции государственной национальной политики России.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на кафедре политологии и социологии Бурятского государственного университета и рекомендована к защите. Теоретические положения и практические рекомендации исследования освещены на международной научной конференции «Социально-стратификационная дифференциация российского общества» (25-26 мая 2006 г., Бурятский государственный университет, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия), международной научной конференции «Новая Россия: проблема доверия в современном российском политическом сообществе» (16 марта 2007 г., Москва, факультет истории, политологии и права РГГУ), I Межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых Республики Бурятия: «Социальная Россия: взгляд молодежи» (21 марта 2008 г., Москва, Российская академия государственной службы), IV Международной научно-практической конференции «Рос-

сия в мировом сообществе цивилизаций: история и современность» (2008 г., Пенза), молодежной конференции Фонда развития информационной политики «Актуальные проблемы политической регионалистики и электоральной географии. Развитие информационной политики в регионах» (16 мая 2008 г., Москва, Российская ассоциация политической науки).

Основные положения и результаты исследования изложены в 7 статьях общим объемом 1,87 п.л.

Структура диссертации. Структура и объем диссертации обусловлены задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, 2 глав, включающих 4 параграфа, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, анализируется состояние научной разработанности проблемы, определяются объект и предмет, цель и задачи, гипотеза исследования, характеризуются теоретико-методологические основы работы и научная новизна полученных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе «**Теоретико-методологические основы исследования федеративных отношений**», состоящей из двух параграфов, раскрываются теоретико-методологические подходы к изучению федерализма и федеративных отношений.

В первом параграфе «**Методологические основы изучения феномена федерализма**» систематизированы существующие теории зарубежного и отечественного опыта федерализма, и на их основе охарактеризована современная российская модель.

В соответствии с изучаемой проблематикой современные федеративные теории классифицированы диссертантом на основные (теория народного суверенитета И. Альтузия, теория дуалистического федерализма и теория прав штатов) и производные (теория кооперативного федерализма, теория «нового федерализма», концепция «конкурентного федерализма», концепция «федеративного общества», концепция «технократического федерализма»). Современным концепциям федерализма свойственна направленность на

решение конкретной задачи, на изучение одного из элементов федеративного устройства государства.

После распада Советского Союза в Российской Федерации достаточно часто стали применять западные образцы для трактовки и оценки происходящих в стране событий. На сегодняшний день, как полагает автор, этот этап адаптации научных концепций изучения федерализма завершен, и в научной среде постепенно произошло осознание того, что федерализм в России обладает своей уникальной спецификой. При использовании зарубежных источников нельзя забывать, что механический перенос теорий на российскую почву малопродуктивен. Тем не менее, как отмечает автор, опыт западных стран будет полезен и для России, если будут учтены имеющиеся объективные различия: в структуре отношений Центр-регионы, условиях становления и развития федерализма, в культуре и традициях.

Изменения, произошедшие в сфере государственно-территориального управления России за последнее десятилетие, ставят перед исследователями серьезную методологическую проблему. Необходим качественно новый, адекватный сложившейся ситуации инструментарий анализа федеративных отношений. Изучение федерализма только с позиций формально-правовых норм и с точки зрения политических идеалов в данном случае не в состоянии дать желаемый результат. В этих условиях, как считает автор, наиболее адекватным будет рассмотрение федерализма с позиций инструменталистской трактовки, то есть как механизма разрешения конфликтов и средства преодоления разногласий. Федерализм как форма государственного устройства обладает значительным потенциалом для урегулирования возникающих внутренних конфликтов на принципах компромисса и взаимовыгодного сотрудничества.

Диссертант на основе изучения различных теоретических концепций уточнил современное представление о федерализме как о сложной, динамичной системе внутригосударственных отношений, политической культуры и самосознания населения, основанной на юридически закреплённых государственных структурах, нормах и правилах и призванной обеспечить равные права и возможности для развития входящих в нее составных частей.

Второй параграф первой главы «Опыт систематизации современных теоретических представлений о федерализме» является

логическим продолжением первого параграфа и посвящен анализу феномена федерализма и современных методов его изучения.

Автор считает, что в России с 90-х гг. XX в., одновременно с необходимостью практической реализации федеративного государственного строительства, начинается интенсивное теоретическое осмысление проблематики федерализма.

Так, если в отечественной науке советского периода зачастую присутствовал лишь критический анализ западных концепций федеративных систем, то в постсоветский переходный период формируется собственная теоретико-методологическая база исследования федеративного государственного устройства. Однозначность научных трактовок советского образца заменяется разноплановостью рассмотрения федеративных отношений, начиная от юридических, исторических и политико-правовых проявлений и заканчивая институциональным, политологическим, этно- и социокультурным, экономическим аспектами их реализации.

Автор пришел к выводу, что если в начале переходного периода исследователи отмечали фрагментарность и недостаточную фундаментальность отечественных федералистских изысканий, то в настоящее время их спектр достаточно широк и охватывает обширную проблематику - от теоретических построений философско-юридического характера до моделей взаимоотношений Центр-регион.

В данной части работы автором приведены типологии современных теорий федерализма с точки зрения основного предмета изучения:

- теории, рассматривающие федерализм как властную парадигму, концентрирующие внимание только на вопросах политико-правового статуса, полномочий и компетенций Федерации и субъектов, на принципах построения государства;

- теории, анализирующие опыт построения федераций «снизу», в которых федерализм выступает как тип общественных отношений, системообразующий принцип политического и социального объединения индивидов и их групп с целью обеспечения свободы и поддержания общественного порядка.

С точки зрения методологических подходов автором выделены системные; институционально-функциональные; коммуникативные; семантико-генетические; историко-логические теории. Изучены наиболее известные теории федерализма: теория координированного федерализма, концепция кооперативного федерализма, теория договорного федерализма, концепция экономического федерализма.

Одновременно ряд ученых отрицает построение федерации разномодельно¹⁶. По их мнению, «федерализм есть федерализм» и ничего больше. Единственной моделью федерализма является сам федерализм. Однако автор не согласен с этими утверждениями. Федерализм един с основными принципами своей организации, и качественная определенность федерализма в различных странах однородна, но построение Федеративного государства только в соответствии с этими принципами означает построение идеального Федеративного государства, что в принципе вряд ли достижимо. Каждое Федеративное государство имеет свою специфику, которая обуславливает особенности отдельных сфер внутренней организации и управления, что, в свою очередь, отражено в большом количестве концепций федерализма.

Россия, как уже отмечал автор, уникальна по своим географическим, этническим характеристикам. Традиции и обычаи в становлении российской государственности, в законодательстве, политической организации общества, структуре управления, отношениях между центром и регионами также различаются.

Таким образом, по мнению диссертанта, доктрина развития федерализма в России должна содержать в себе отдельные положения различных концепций и учитывать конкретную политическую, экономическую, социальную, этнополитическую ситуацию в России. Как полагает автор, совмещение некоторых положений различных концепций позволит более полно и глубже понять суть федеративного строительства в современной Российской Федерации.

Во второй главе «Субъекты Российской Федерации в условиях укрепления российского федерализма» на основе анализа имеющейся системы административно-территориального устройства Российской Федерации, основных тенденций развития федеративных отношений и результатов эмпирических данных обосновывается положение о том, что процесс объединения субъектов Федерации является закономерным результатом развития федеративных отношений.

В первом параграфе второй главы «Процесс объединения субъектов Российской Федерации: проблема сложносоставных

¹⁶ Карапетян, Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов / Л.М. Карапетян. - М.: Аркти, 1986. - 165 с.; Иванченко В. Региональные особенности федерализма / В. Иванченко // Экономист. - 2005. - № 1. - С. 56.

субъектов» проанализированы особенности административно-территориального устройства России с учетом ее асимметричности и наличия сложносоставных субъектов Федерации.

На современном этапе, как считает автор, федеральным центром взят курс на усиление собственной позиции в отношениях с регионами. В рамках данной политики проводятся крупномасштабные реформы всей сложившейся системы отношений. В данной части работы автором кратко рассмотрены наиболее значимые из них: реформа Совета Федерации и формирование Государственного Совета; образование федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ; изменение принципа формирования региональных парламентов в сторону усиления пропорциональной системы; отмена принципа выборности губернаторов и введение принципа назначения лично Президентом РФ руководителя региона; реформа административно-территориального устройства страны.

Диссертант исходит из того положения, что проводимые в стране реформы носят комплексный характер и призваны изменить всю сложившуюся в период после распада СССР систему отношений Центр-регионы. Одна из ключевых проблем Российской Федерации - асимметричность конституционных статусов субъектов, входящих в состав Федерации. Автор отмечает, что само по себе наличие асимметрии не свидетельствует прямо о позитивном или негативном характере динамики территориального или политического развития, а лишь указывает на признаки нестабильности системы и возможности перемен. Существующая неоднозначность, нестройность конституционных ориентиров федерализма вполне закономерна, если учитывать нестабильность всей системы государственных отношений в период становления федерализма в России.

Одним из наиболее деструктивных, по мнению диссертанта, является имеющийся радикализм конституционной формулировки о равноправии субъектов Федерации, который проявился не в признании краев, областей и городов федерального значения субъектами Федерации, а в определении правового статуса округов, названного в исследовательской литературе «парадоксом матрешки»¹⁷.

¹⁷ Бусыгина, И.М. Политическая регионалистика / И.М. Бусыгина. - М.: Изд-во МГИМО (У), 2006. - 175 с.

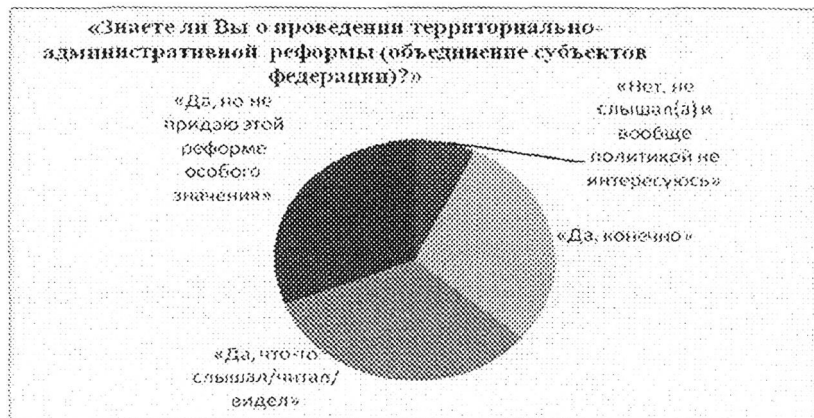
По мнению автора, с течением времени непродуманность данного положения стала более очевидной. Изначально округа представлялись формой реализации национальных интересов малых народов, и повышение их статуса до отдельного самостоятельного субъекта Федерации позволило бы учитывать национальную специфику. Однако дальнейшая практика продемонстрировала ошибочность и неэффективность данной конструкции. Наличие сложносоставных субъектов, как считает автор, добавляло дополнительные сложности в управлении 89 субъектами из единого центра. Девять субъектов Российской Федерации – автономных национальных округов со своим законодательством, Уставами, представительством в федеральных органах власти, отделениями федеральных структур, отдельными бюджетами – юридически находились в составе других 7 субъектов.

Таким образом, к концу 90-х гг. XX в. одним из самых актуальных в региональной политике стал вопрос о реформировании административно-территориальной структуры страны согласно принципам экономической целесообразности и повышения эффективности управления страной.

Во втором параграфе второй главы «Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: риски и прогноз» выявлены и проанализированы особенности объединения субъектов Федерации; представлены результаты проведенного социологического опроса и экспертного интервью.

Опрос населения показал, что население Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа проявляет интерес к процессу объединения двух субъектов. Это наглядно продемонстрировало распределение ответов на вопрос «Знаете ли Вы о проведении территориально-административной реформы (объединение субъектов Федерации)?». Лишь 7% опрошиваемых ответили «Нет, не слышал(а) и вообще политикой не интересуюсь». Остальные ответы распределились между вариантами ответов «Да, конечно», «Да, что-то слышал/читал/видел», «Да, но не придаю этой реформе особого значения». Притом немаловажным нам представляется тот факт, что около 38% респондентов, проживающих в Иркутской области, продемонстрировало свое отношение к проводимой реформе, выбрав вариант ответа «Да, но не придаю этой реформе особого значения» (диаграмма 1).

Диаграмма 1



В целом результаты социологического опроса показали, что население Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа высоко оценивает значимость процесса объединения как фактора активации социально-экономического развития региона и объективно полагает, что видимые результаты объединения возможны только через продолжительное время (диаграмма 2).

Диаграмма 2



При этом результаты опроса показали, что искусственное ускорение и/или чрезмерное использование административного ресурса может сформировать в целом негативное отношение к реформе, навязанной федеральным центром. Таким образом, необходимы, прежде всего, разъяснительная работа, открытый доступ к информации и готовность региональной власти идти на диалог с обществом.

Также во избежание утраты национальной самобытности необходимо сохранить в новом субъекте Федерации культурную автономию бурят. Объединение не должно привести к тому, что проблемы коренного народа округа будут переведены на уровень субъекта и лишены прежних объемов государственного финансирования.

В результате проведения экспертного интервью автором был составлен список мер по дальнейшему эффективному социально-экономическому развитию нового субъекта Федерации – Иркутской области.

Наиболее перспективные секторы экономики объединенной Иркутской области: освоение природно-ресурсного потенциала региона, развитие инновационной экономики, формирование современного туристско-рекреационного комплекса международного значения.

В области социальной политики, по мнению экспертов, необходимо последовательное повышение уровня жизни населения объединенной Иркутской области, снижение социального неравенства; обеспечение доступности и достойного качества основных социальных благ, создание инфраструктурных условий для обеспечения занятости малоимущих слоев населения.

В области культуры необходимо создание общего информационного пространства, максимальное и скорейшее включение населения округа в культурную жизнь области. При этом, как полагает автор, особое внимание необходимо уделить такому вопросу, как сохранение национальной самобытности малочисленных народов, культуры и языка. В объединенном регионе должны быть созданы условия для гармоничного развития как современного, так и традиционного направления в культуре.

В заключении подведены итоги, сформулированы основные выводы диссертационного исследования, обозначены дальнейшие направления исследования федерализма в России и процесса объединения регионов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Бадмаева И.Ж. Общественная поддержка проводимых в России реформ [Текст] / И.Ж.Бадмаева // Вестник БГУ. Сер. 16. Философия, социология, политология, культурология. - Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2007. - Вып. 9. - С. 47-51 (реферируемое издание).

2. Бадмаева И.Ж. Укрупнение регионов: реальная мотивация, основные предпосылки и система публичной аргументации [Текст] / И.Ж.Бадмаева // Вестник ЧитГУ. №3(54). - Чита: Изд-во ЧитГУ, 2009. - С.73-77 (реферируемое издание).

3. Бадмаева И.Ж. Проблема сохранения целостности Российской Федерации в начале 90-х годов [Текст] / И.Ж.Бадмаева // Россия в мировом сообществе цивилизаций: история и современность: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. - Пенза: РИО ПГСХА, 2008. - С. 35-38.

4. Бадмаева И.Ж. Процесс объединения субъектов в РФ как способ разрешения проблемы неравенства [Текст] / И.Ж.Бадмаева // Социально-стратификационная дифференциация российского общества: материалы междунар. науч. конф. (25-26 мая 2006 г.): в 2 т. Т. 2. - М.; Улан-Удэ: Изд-во Бурятского госуниверситета, 2006. - С.108-111.

5. Бадмаева И.Ж. Тенденции развития федеративных отношений в условиях российского политического пространства (на примере объединения автономных округов) [Текст] / И.Ж. Бадмаева // Социальная Россия: взгляд молодежи: материалы I Межрегион. науч.-практ. конф. молодых ученых Республики Бурятия. - Улан-Удэ: Бэлиг, 2009. - С. 349-353.

6. Бадмаева И.Ж. Отношение жителей Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к процессу объединения [Текст] / И.Ж.Бадмаева, А.Ц. Базаров // Аспирант: труды молодых ученых, аспирантов и студентов: приложение к журналу "Вестник ЧитГУ". - Чита: Изд-во ЧитГУ, 2008. - № 2(4). - С. 24-32. - Доля автора 80 %.

7. Бадмаева И.Ж. Реформа административно-территориального устройства Российской Федерации: причины и последствия [Текст] / И.Ж.Бадмаева, Ц.Ц. Чойропов // Аспирант: труды молодых ученых, аспирантов и студентов: приложение к журналу "Вестник ЧитГУ". - Чита: Изд-во ЧитГУ, 2008. - № 2(4). - С. 20-23. - Доля автора 80 %.

Подписано в печать 11.09.09. Формат 60 x 84 1/16.
Усл. печ.л. 1,2. Тираж 100. Заказ № 499.

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24 а