



*На правах рукописи*



**Кондратьев Виктор Александрович**

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ  
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ В КОНТЕКСТЕ  
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии

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

Ставрополь - 2005

Диссертация выполнена в  
Пятигорском государственном лингвистическом университете

Научный руководитель: кандидат экономических наук, профессор  
**Сербии Владилен Семенович**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
**Аккиева Светлана Исмаиловна**

кандидат политических наук, доцент  
**Черноус Виктор Владимирович**

Ведущая организация: **Дагестанский государственный университет**

Защита состоится 26 апреля 2005 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д212.256.06. при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г.Ставрополь, ул.Пушкина, 1, корп. 1а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан « 25 » марта 2005 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Г.Д.Гриценко

# **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ**

Актуальность темы исследования. На рубеже XX и XXI веков мир вступил в качественно новый этап своего исторического развития. Набирающие обороты процессы глобализации, всплеск национализма и религиозного экстремизма, возрастающее количество региональных конфликтов - все это, как и многое другое, представляет собой серьезный вызов государственности любой страны. Ответ на этот вызов - процессы децентрализации, регионализации и федерализации во всех уголках мира.

Особенно актуальна проблема федерализма в России. Представители научной общественности и политики сходятся во мнении, что в России до сих пор еще нет полноценного федеративного государства. Стремительность, а подчас и непредсказуемость событий, разворачивающихся в этой сфере, вызывает как яростную критику, так и активную поддержку, демонстрирует несовершенство модели российского федерализма. Нерешенные проблемы федеративного устройства государства приобретают затяжной характер, что требует выяснения причин сложившейся ситуации, поиска путей устранения негативных явлений в сфере федеративных отношений.

Развитие принципа федерализма, закрепленного конституционной моделью Российской Федерации, является приоритетной задачей современной отечественной политики, без этого невозможна организация эффективно функционирующей государственной власти. Многонациональный и многоконфессиональный характер России, на протяжении многих веков сталкивающейся с угрозой своей целостности и сепаратизмом отдельных регионов, объективно диктует необходимость взвешенного подхода к определению степени централизации государственной власти.

Проблемы реализации федеративных отношений стоят не только перед Российской Федерацией в целом, но и перед каждым из ее субъектов. Одним из регионов, где процессы федерализации и государственного строительства имеют свою специфику, является Северный Кавказ. Именно здесь проявился феномен фактического выхода одного из субъектов федерации из правового поля государства, концентрируется около 1/3 национально-государственных образований Российской Федерации и все это в условиях экономических трудностей, активных миграционных процессов, демографического давления и национальной неприязни. На Северном Кавказе все споры, противоречия и конфликты, характерные для России в целом, проявляются в наиболее запутанной форме.

Современные политические процессы на Северном Кавказе имеют глубинный характер, их причины и корни заложены в сложной истории

региона, его полиэтническом характере. Серьезный отпечаток и дополнительную остроту северокавказским политическим процессам придали активно развернувшиеся процессы регионализации и федерализации. Встраиваясь в общую логику российского политического процесса, политическая сфера Северо-Кавказского региона имеет и особенности в развитии.

Северный Кавказ занимает особое место в системе российской государственности и федерализма. Это объективно предполагает необходимость того, чтобы политические процессы на Северном Кавказе в их федеративном измерении были не только предметом пристального изучения, но и постоянным объектом социального управления.

Исследование политических процессов на Северном Кавказе, рассмотрение их структуры и содержания в контексте становления российского федерализма является насущным и необходимым как в научном плане, так и для социальной практики.

Степень научной разработанности проблемы. Несмотря на столь важное значение федерализма, степень научной разработанности данной проблемы остается недостаточной.

Различные теоретические и практические аспекты федерализма представлены в работах таких ведущих зарубежных ученых, как И.Дукачек, Д.Кинкейд, П.Кинг, В.Остром, У.Райкер, К.Уир, Д. Уокер, Р.Уотс, Д.Элейзер, др. Работы этих, а также некоторых других зарубежных теоретиков федерализма широко использовались в ходе анализа теоретических и методологических основ исследования политических процессов в федеративных системах, который представлен в первой главе.

Поскольку федеративное устройство, также как и в целом государственность любой страны, носит индивидуальный, специфический характер, то наибольшая изученность данной проблемы в каждом отдельном взятом государстве прослеживается в трудах ученых, посвященных анализу федерализма именно своей страны, где они живут и работают. Россия в этом отношении не является исключением. Можно выделить фундаментальные работы А.Н.Аринина, И.Б.Гоптаревой, В.Н.Иванова, В.Ф.Калины, Г.В.Каменской, Л.В.Смирнягина, Э.В.Тадевосяна, Р.Ф.Туровского, М.Х.Фарукшина, В.Е. Чиркина и других авторов, рассматривающих теоретические аспекты, историю федерализма в России и за рубежом, конкретные федеративные системы, прежде всего российский федерализм.

Для современной отечественной федералистики характерно фрагментарное рассмотрение различных сторон этого явления. Наибольшее внимание в отечественной науке в настоящее время уделяется экономическим аспектам

федерализма, межбюджетным отношениям. Большое внимание проблемы федерализма получили и со стороны правоведов - С.А.Авакьяна, М.В.Баглая, М.В.Глигич-Золотаревой, Н.М.Добрынина, Б.Н.Топорнина, И.А.Умновой, Б.С.Эбзеева и многих других исследователей. Тема этнополитики и межнациональных отношений, вопросы взаимосвязи этнополитических процессов и федерализма получили достаточно глубокое освещение в ряде работ российских ученых: Р.П.Абдулатипова, М.Н.Губогло, Л.М.Карапетына, Э.А.Паина, В.А.Тишкова, В.Р.Филиппова, других исследователей.

В то же время недостаточно рассмотрены особенности протекания политических процессов в федеративных системах, культурному основанию федерализма. Исключение составляют работы А.А.Захарова, И.В.Бахлова, И.А.Бусыгиной, некоторых других авторов.

Также недостаточна разработка федеративных отношений отдельных регионов Российской Федерации с Центром. Несмотря на обилие работ, посвященных исследованию различных сторон политических процессов на Северном Кавказе, разработка практики реализации принципа федерализма в северокавказском регионе остается неполной.

Практически отсутствуют комплексные исследования федеративных отношений северокавказских субъектов федерации с федеральным центром. Отдельные аспекты интересующей нас проблемы можно встретить в работах следующих ученых: А.В.Авксентьева, Х.А.Аджиева, С.И.Аккиевой, М.Б.Беджанова, Ю.Г.Волкова, С.М.Воробьева, К.С.Гаджиева, Н.А.Зубаревич, А.Ю.Коркмазова, С.В.Лередерия, А.Б.Лопова, В.А.Тишкова, Х.Г.Тхагапсоева, Л.Л.Хоперской, В.В.Черноуса, В.М.Юрченко, других исследователей. Однако по большей части проблемы федеративных отношений в работах этих исследователей находятся на периферии, уступая место проблемам национальной политики, этнополитических процессов на Северном Кавказе.

Тема политико-административных элит в России и на Северном Кавказе, влияния этничности на процессы элитаобразования находится в центре внимания ученых Северо-Кавказской Академии Государственной Службы - В.Г.Игнатова, А.В.Понделкова, А.М.Старостина, других. Полезными оказались также работы, посвященные межнациональным конфликтам. Такие авторы, как Д.Е.Фурман, А.А.Мацнев, Л.М.Дробизева особое внимание уделяют рассмотрению такой стороны конфликтов как отношения «центр-периферия», взаимодействие федеральных и региональных властей, автономизация и сепаратизм.

Современные политические вопросы в регионе невозможно рассматривать в отрыве от тех процессов, которые разворачивались в регионе

последние двести лет. В работах В.В.Дегоева, В.Д.Дзидзоева, М.Г.Малаховой, В.А.Матвеева, С.А.Чекменева, других авторов современный политический опыт осмысливается в исторической перспективе.

Значительная работа ведется в Дагестанском Государственном Университете, Дагестанском научном центре РАН. В исследованиях И.Г.Далгатова, А.А.Магомедова, А.Р.Омарова, А.М.Халилова показано не только место республики Дагестан в составе Российской Федерации, но затрагиваются также и другие республики Северного Кавказа.

Системно проблемами реализации принципа федерализма на Юге России призвана заниматься Лаборатория по проблемам федеративных отношений и формированию гражданского общества на Юге России ИППК при РГУ и ИСПИ РАН, которой заведует проф. Ю.Г.Волков. Однако очевидно, что масштаб проблем с которыми сталкивается Северный Кавказ в этой сфере, а также скорость и глубина преобразований оставляют значительное поле для исследований. Заявленная тема, несмотря на ее актуальность как в научном, так и практическом плане, не получила достаточное рассмотрение в научной литературе.

**Объект исследования** - политические процессы в Российской Федерации в условиях становления федерализма.

**Предмет исследования** - особенности реализации принципа федерализма в политических процессах на Северном Кавказе.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Основной целью диссертационного исследования является выявление специфики осуществления принципа федерализма в Северо-Кавказском регионе. В соответствии с выдвинутой целью в работе ставятся и решаются следующие задачи:

- систематизировать основные подходы к исследованию федерализма;
- выявить особенности изучения политических процессов в федеративной системе;
- структурировать проблемы, противоречия и перспективы исторического развития федеративных отношений в Российской Федерации;
- раскрыть предпосылки политических процессов на Северном Кавказе в их федеративном измерении;
- уточнить сущностные характеристики политических процессов в северокавказских субъектах Российской Федерации с учетом развития федерализма;
- определить пути оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации и на Северном Кавказе.

**Теоретико-методологической основой исследования** являются работы отечественных и зарубежных исследователей по заявленной тематике.

Междисциплинарный подход позволил интегрировать исследования политологов, правоведов, социологов, историков и экономистов. Используются методы исторического и логического анализа, принципы и методы системного подхода. При исследовании политических процессов в федеративной системе применялись методы структурного функционализма. Компаративистский подход позволил изучить генезис федеративных отношений в России, сформулировать предложения по совершенствованию российского федерализма. Политические процессы рассматриваются с помощью инструментария неoinституционализма, теории рационального выбора. В качестве специальных методов исследования в работе применяются функциональная концепция федерализма, теория федеративного общества У. Левингсона. Исследование политических процессов в контексте федерализма проводится на основе метода Д. Кэмпбелла «воронка причинности».

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- выявлена теоретическая и практико-политическая ограниченность основных концепций федерализма и предложен вариант построения целостной теории федерализма;
- определены особенности исследования политических процессов в федеративной системе;
- структурированы основные проблемы и противоречия российской модели федерализма, представлены возможные сценарии развития федеративных отношений в России и пути их оптимизации;
- раскрыты сущностные характеристики современных политических процессов на Северном Кавказе в контексте российского федерализма;
- систематизированы структурные и институциональные элементы, оказывающие влияние на федеративные политические процессы на Северном Кавказе;
- предложена оптимальная форма административно-территориального деления Российской Федерации и Северного Кавказа.

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

1. Исследовательская ситуация в области федералистики характеризуется наличием большого числа теоретических конструкций, рассматривающих одну или несколько сторон принципа федерализма. Наиболее полно основные положения федерализма отражает функциональная теория, которая может служить базой для построения интегральной концепции.
2. На политические процессы в федеративной системе оказывают влияние три группы факторов: структурные, институциональные, процедурные. Структурные факторы - это особенности политической культуры,

уровень развития демократии и социально-экономическое положение. Институциональные факторы – структура государственного управления, правовая система, степень развития гражданского общества. Процедурные факторы – это конкретные действия и волевые решения ключевых политических акторов. Теорией интегрирующей роль этих групп факторов следует признать модель «воронка причинности» Д.Кэмпбелла.

3. Состояние современного российского федерализма характеризуется наличием большого количества проблем и противоречий, которые зачастую дискредитируют саму идею построения федеративного государства: исключительно большое количество субъектов в составе России и их социально-экономическое неравенство; наличие национального признака в административно-территориальном строении федерации; асимметричность статусов субъектов федерации; неразвитость экономической базы федерализма; непоследовательность и противоречивость политики центра в области федеративных отношений; авторитаризм региональных политических режимов. Совершенствование российского федерализма может идти по пути укрепления центральной власти, интеграции и укрупнения регионов, устранения асимметричности статуса субъектов федерации, строительства федерации на основе территориального подхода, развития системы разграничения предметов ведения и бюджетного федерализма.

4. Политические процессы на Северном Кавказе в контексте российского федерализма детерминированы рядом факторов структурного характера, а именно – недостатками административно-территориального деления, особенностями региональных политических систем и политической культурой региона, низким уровнем социально-экономического развития. Федеративный аспект политических процессов на Северном Кавказе в настоящее время характеризуется лояльностью регионов федеральному центру. Такую ситуацию нельзя назвать стабильной, так как лояльность достигается за счет фактического невмешательства центра во внутренние дела регионов, предоставления финансовой помощи и других экономических преференций властным элитам.

5. Система управления северокавказских субъектов федерации и северокавказскими субъектами федерации является неэффективной. Политика невмешательства Центра в дела региона приводит к консервации низкого уровня социально-экономического и политического развития, то есть задачи поддержания социально-политической стабильности входят в противоречие с задачей модернизации. Сфера реформирования федеративных отношений представляется ключевой для разрешения проблем и противоречий Юга России.



6. Гармонизация политических процессов в Российской Федерации и на Северном Кавказе в контексте российского федерализма предполагает реформирование административно-территориального деления страны. Необходимо создание 15-20 новых укрупненных субъектов федерации, включающих национально-государственные образования. Северокавказские субъекты федерации целесообразно включить в единое территориальное образование.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в обобщении и концептуализации эмпирического и аналитического материала, что позволило сформировать представление о реализации принципа федерализма на Северном Кавказе, особенностях политических процессов в полиэтническом северокавказском регионе в контексте российского федерализма. Это также дает возможность уточнить структуру и содержание политических процессов в данном регионе, характеризуя отношения северокавказских субъектов федерации с федеральным центром.

**Практическая значимость исследования** связана с определением направлений гармонизации политических процессов на Северном Кавказе в контексте федерализма, а также возможных средств воздействия. Данная работа может быть полезна для разработки комплексных моделей и программ в области государственного управления этими процессами. Результаты исследования, выводы и рекомендации могут быть применены в работе государственных структур и муниципальных образований. Они могут представить интерес для формирования общественного мнения как со стороны властных структур, так и различных институтов гражданского общества.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы исследователями в области политологии, философии, истории для дальнейшего углубленного изучения политических процессов на Северном Кавказе в целом и их федеративной стороны. Результаты исследования могут быть полезны как в преподавании базовых курсов социологии и политологии, так и для подготовки специальных курсов по региональной политологии, конфликтологии, национальной и федеративной политике.

**Апробация результатов исследования.** Работа обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры управления, политологии и социологии Пятигорского государственного лингвистического университета. Основные положения диссертационного исследования доложены на следующих научных и научно-практических конгрессах и конференциях: научно-методических чтениях ПГЛУ «Университетские чтения – 2004» (Пятигорск, 2004), IV Международном конгрессе «Мир на Северном Кавказе

через языки, образование, культуру» (Пятигорск, 2004), научно-методических чтениях ПГЛУ «Университетские чтения - 2005» (Пятигорск, 2005). Основные положения диссертации представлены в 5 публикациях общим объемом 1,9 п.л.

Объем и структура исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы. Общий объем - 173 машинописных страниц. Список литературы включает 290 наименований, в том числе 41 - на иностранных языках.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень её научной разработанности в зарубежной и отечественной политологической литературе, сформулированы цели и задачи исследования, его методологическая и теоретическая база, обосновывается научная новизна работы, выделяются основные положения, выносимые на защиту, дается характеристика научной и практической значимости работы.

В первой главе - «Теоретико-методологические проблемы исследования федерализма в России» - разрабатывается концептуальная основа диссертационного исследования, обосновывается базовый понятийно-категориальный аппарат диссертации, рассматриваются общие проблемы и противоречия современного российского федерализма.

Первый параграф - «Основные парадигмы исследования федерализма» - посвящен рассмотрению основных теоретических подходов к разработке теории федерализма. В работе рассматриваются различные трактовки, направления к рассмотрению федерализма, как зарубежных, так и отечественных ученых. Вследствие этого устанавливается, что в научной среде так и не сложилось единой целостной теории федерализма: обоснованы ключевые положения, касающиеся сущности, процесса становления и эволюции федерализма, имеющиеся теоретические наработки освещают лишь отдельные аспекты федеративных отношений. Ни один из рассматриваемых подходов, примененный в чистом виде, не может в полной мере объяснить функционирование моделей федерализма. В работе ставится вопрос о разработке интегральной концепции федерализма. Базой для построения такой концепции федерализма может стать его функциональная теория, поскольку у нее есть ряд важных аспектов:

Она исходит из федеративной природы самого общества, строится на принципах самоуправления и субсидиарности, обладает методологическим инструментарием в виде структурного функционализма, системного подхода к исследованию федеративных структур. Функциональная концепция говорит о важности четкого определения функций каждого уровня власти и обеспечения самостоятельности в реализации этих функций путем закрепления соответствующих задач ресурсов, то есть имеет значительное прикладное значение. В терминах координации говорится о необходимости сотрудничества между различными уровнями государственного управления и органами государственной власти, что позволяет интегрировать концепцию сотрудничества. Очевидно, что различные уровни власти не могут быть полностью отделены друг от друга, поэтому отвергается дуалистическая модель федерализма. Функциональная концепция важное значение придает неформальным системам согласования интересов различных уровней управления и различных территорий, образований - встречам, консультациям, работе партийных структур и аналитических центров, то есть в данной концепции находят отражение положения исполнительного (административного) федерализма.

**Во втором параграфе - «Политические процессы в федеративной системе»** - рассматриваются основные методологические подходы к определению характера и содержания политических процессов в федеративной системе: структурный, процедурный, институциональный. Подвергаются анализу основные выводы исследователей работающих в рамках данных направлений.

В работе рассматривается точка зрения, согласно которой высокий уровень развития федерализма невозможен без рыночной экономики, федерализм приравняется к таким понятиям как «свобода», «демократия». Нормы и ценности плюрализма и демократии, толерантности и культуры согласия, а также приличный уровень экономического развития и благосостояния создают благоприятный для федерализма общественный климат. Именно в этом смысле действительно существуют корреляции между демократией, политической культурой и рыночной экономикой, с одной стороны, и федерализмом - с другой.

Иное дело, что наличие таких корреляций - совсем не то же самое, что предварительные структурные условия, без которых было бы невозможно начинать переход к федерализму. Установленные корреляции не детерминируют успех/провал федерализма, а лишь благоприятствуют или затрудняют процесс федерализации. Опыт стран, которые применяют федеративные принципы, показывает, по преимуществу выбор страной федеративного

устройства носит эндогенный характер и является скорее результатом определенных решений и выбора политической тактики и стратегии ключевыми политическими акторами. Данная сторона федерализма учеными в рамках процедурного подхода.

С этой точки зрения, последовательность и взаимообусловленность определенных политических решений и действий, политика тех акторов, которые иницируют и осуществляют федерализацию, важнее для ее исхода, нежели существующие (или отсутствующие) к нужному моменту предпосылки. Главное в данном подходе - взаимодействие конкурирующих элит, сознательный выбор ими в процессе политического торга каких-либо организационных форм и институтов нового государственного устройства.

Вместе с тем деятельность индивидов разворачивается в определенной институциональной среде, определяемой структурой государственного управления, правовой системой, степенью развития гражданского общества. В процессе своей деятельности они приспосабливаются к институтам, пытаются их изменить в соответствии со своими интересами. Институты же, в свою очередь, могут изменить порядок предпочтений. В работе раскрывается специфика политических процессов в федеративных системах, которые определены институциональными факторами.

В диссертации указывается, что структурный, процедурный и институциональный подходы взаимодополнимы, так как фактически делают упор на разные стороны одной группы явлений, которые и образуют феномен федерализма. Между тем на сегодняшний момент концептуальное обобщение этих методологий анализа политических процессов остается нерешенной задачей. В работе на основе теоретических положений американского исследователя Д.Кэмпбелла формулируется авторская методика анализа политических процессов в федеративной системе, состоящая из семи уровней.

В практическом и прогностическом плане важно учитывать воздействие процедурных факторов на институциональные и структурные. Очевидно, что, постоянно сталкиваясь со структурными и институциональными ограничениями, политические акторы стремятся подстраивать их под свои цели. Здесь существует некая зона ближайшего действия. Выход за пределы этой зоны или приводит к невозможности реализации принятых решений или приводит к саморазвитию системы, что может грозить потерей управляемости. Изменение институциональных, а тем более структурных факторов невозможно наскоком, требует значительного времени.

**В третьем параграфе-«Становление федерализма в России: проблемы и противоречия»** - рассматривается состояние российского федерализма, исходя из предпосылки о незавершенности становления федерации и, сле-

довательно, акцент делается на наиболее болезненных сторонах этого явления, а также предлагаются возможные пути преодоления ограничений развития федеративных отношений в России.

Как отмечается в работе, федерализм не противоречит традициям российской государственности и российской политической культуре. Однако федеративное строительство в России осложняется целым рядом структурных и процедурных проблем и противоречий, которые зачастую полностью дискредитируют идею федерализма в нашей стране.

Среди проблем российского федерализма в глаза бросается исключительно большое количество субъектов в составе России и их огромное географическое и социально-экономическое неравенство. Субъекты Российской Федерации отличаются друг от друга по размерам и уровню социально-экономического развития в десятки, даже сотни раз, ряд субъектов не обладает экономической базой, необходимой для данного статуса. Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий. Чрезмерные различия в условиях жизни населения различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центробежных тенденций и сепаратизма. Однако при этом субъекты обладают равными правами, примерно одинаковым спектром государственных учреждений, а их представители в Совете Федерации равными голосами с представителями любого другого субъекта федерации.

К числу фундаментальных проблем российского федерализма также относится противоречие, связанное с асимметричностью нашей федерации из-за присутствия в ней национального признака. Около трети субъектов федерации называются республиками или округами и выделены по признаку компактного проживания определенной нерусской национальности, так называемой титульной. При этом в большинстве национальных территорий титульная нация находится в меньшинстве, а около 40% представителей титульной нации живет вне соответствующих республик или округов. Решение национального вопроса заключается не в выделении народам отдельных территорий, а в том, чтобы обеспечить культурное развитие наций на всей территории страны, вне зависимости от места проживания.

В работе рассматривается вопрос об асимметричности статусов субъектов федерации. Аргументируется предположение о том, что основное противоречие российского федерализма заключается в несовершенстве его

экономической базы – асимметричности распределения между различными уровнями государственной власти, местным самоуправлением расходных полномочий и доходных источников. Происходит разнонаправленное движение: совокупные доходы – на федеральный бюджет, а совокупные расходы – на региональные и местные бюджеты.

Альтернатива для России выглядит следующим образом: ориентация либо преимущественно на перераспределительное региональное развитие, либо на стимулирование внутреннего потенциала региона. На практике, конечно, оба подхода тесно переплетаются, речь идет об ориентации на ту или иную политику. Оптимальным для России является стимулирование автономных механизмов развития районов, обеспечение наиболее полного использования ресурсов регионов и их специфики, что возможно в рамках второго подхода. Он более прагматичен и современен, хотя какие-то дотационные элементы, естественно, должны будут присутствовать в силу российской специфики.

Одной из существенных проблем в области федерализма является отсутствие последовательной политики в этой сфере федерального центра. Подобная ситуация во многом обусловлена объективными факторами. Неопределенно долгий переходный период, характеризующийся особой остротой проблем и межнациональных противоречий, проявляющихся в ходе госстроительства и общественного развития, не позволяет выстроить последовательную стратегию федеративных отношений и регионального развития.

В работе рассматриваются сложившиеся региональные политические режимы в контексте федеративных отношений. В большинстве субъектов федерации сложились авторитарные или полуавторитарные политические режимы. Пропадает смысл выборности глав регионов, так как им зачастую нет альтернативы, они не несут ответственности за результаты своей деятельности и подавляют любые ростки самостоятельности и инициативы. Основным направлением их деятельности становится укрепление собственной власти и борьба за контроль над имеющимися на территории региона ресурсами. В диссертации отмечается, что одной из первостепенных задач в деле построения реального федерализма является демократизация региональных политических режимов.

На основе анализа процесса развития российской модели федерализма, а также зарубежного опыта федеративного строительства в работе выделяются пять возможных сценариев эволюции федеративных отношений в России.

Первый сценарий предусматривает возможность возврата к той системе федеративных отношений, которая сложилась в России в 90-е годы. Наилучшим образом ее определил С.Д. Валентей как региональный

феодализм<sup>1</sup>. Думается, преждевременно заявлять, что в России созданы условия, которые делают невозможным возврат на путь развития в рамках данного сценария. Значительная экспортная ориентация экономической модели, слабость демократических институтов и гражданского общества делают Россию крайне уязвимой.

Второй сценарий развития российского федерализма предполагает проведение разумной централизации. Примерами в данном случае могут служить федеративные системы США, Австралии, Канады, Мексики. Во всех этих странах значительная децентрализация сочетается с сильной центральной властью, которая создает институциональную среду, обладает значительными регулятивными полномочиями. Основные усилия центральной власти направлены не на поддержание единого уровня жизни населения страны, а на обеспечение равных возможностей всех граждан. Именно в рамках данного сценария развивался российский федерализм после прихода к власти президента В.В.Путина.

Третий сценарий предполагает избыточную централизацию. Фактически он представляет собой доведенный до логического завершения второй сценарий. Большая часть налоговых доходов идет в федеральный бюджет и затем выделяется регионам в виде трансфертов. Формируется одна партия власти, которая полностью контролирует законодательные органы на всех уровнях власти. Вводятся различные механизмы отрешения от должностей высших должностных лиц регионов. Судебная система находится в зависимости от исполнительной власти.

Четвертый сценарий предполагает продвижение по пути политической централизации одновременно с экономической децентрализацией. Примером реализации этого сценария может служить современный Китай. «Китайский» сценарий является достаточно эффективным для достижения высоких темпов экономического роста, но при этом он не обеспечивает равенства возможностей и минимального уровня социального обеспечения.

Для реализации этого сценария требуется наличие авторитарной власти и особой культуры, необходимой для поддержания подобной системы. В работе указывается, что даже в случае появления в России сильной центральной власти попытка продвижения по данному сценарию неизбежно приведет к тому, что развитие страны пойдет по гораздо менее эффективному пути избыточной централизации или «регионального феодализма».

<sup>1</sup> См.: Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность - М, 1998. - С. 115.

Пятый сценарий: «централизованная децентрализация», или «германский» путь. Стремление к обеспечению единых стандартов жизни населения на всей территории федерации приводит к существенной централизации доходов, которая сочетается со значительной децентрализацией расходных полномочий. Законодательная централизация сочетается со значительной административной и институциональной децентрализацией. Законодательные полномочия практически полностью принадлежат федеральному правительству, в то время как правительства земель несут ответственность за администрирование исполнения как федерального, так и земельного законодательства.

При исправлении определенных недостатков именно германский путь мог бы стать идеальным концептом для построения федерации в России. Основной преградой на этом пути выступает незрелость демократических институтов и процедур, правовой нигилизм, которые невозможно исправить за короткий срок. Поэтому промежуточным вариантом может быть второй сценарий «эффективной централизации».

Во второй главе - «Структура и содержание политических процессов на Северном Кавказе в условиях развития российского федерализма» - в соответствии с заявленной методикой исследования рассматривается влияние различных факторов на политические процессы в северокавказском регионе, особенности федеративных политических процессов, обосновывается необходимость реформирования административно-территориального деления страны и аргументируется возможная модель укрупнения субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе - «Структурные и институциональные факторы федеративных политических процессов на Северном Кавказе» подчеркивается, что политические процессы на Северном Кавказе во многом зависят от особенностей социальной и политической структуры в регионе, институциональной среды.

В работе рассматриваются следующие структурные факторы, оказывающие влияние на динамику взаимоотношений центр-регионы в случае Северного Кавказа: цивилизационная принадлежность Северного Кавказа; периферийное географическое положение в рамках Российской Федерации; поликонфессиональный характер региона; исторические особенности вхождения Северного Кавказа в состав России; полицентрический характер; интегрированность в российскую экономику; специфика политической культуры; лингвистические особенности; значительная доля русского и русскоязычного населения; политика иностранных государств и зарубежных диаспор северокавказских народов на территории региона.



Вся история взаимоотношений народов Северного Кавказа и России характеризуется диалектикой и взаимодействием центростремительных и центробежных тенденций. Общая тенденция выражается в преобладании первых над вторыми, что и обусловило превращение Северного Кавказа в достаточно органичную (хотя и уникальную) часть российского государства.

В диссертации подчеркивается влияние административно-территориального устройства и политической системы субъектов региона на политические процессы. Указывается, что в ходе национально-государственного строительства на Северном Кавказе в XX веке появились республики, выделенные по национальному признаку. Были созданы национально-государственные образования с несколькими государствообразующими этносами, что создает основу для разжигания национальной розни, росту степени отчуждения. На Северном Кавказе появился ряд малоресурсных, малочисленных национальных республик, которые не могут претендовать на статус субъектов федерации.

Российское государство унаследовало целый ряд отрицательных черт национальной политики и национально-государственного строительства советского периода, однако не восприняло положительный опыт, который и способствовал сохранению национального мира: активная помощь в социально-экономическом развитии, подъем национальных культур, обязательное участие в управлении республиками русских кадров.

Пореформенный период на Северном Кавказе характеризуется значительной отрицательной социально-экономической динамикой. Она проявляется в существенном спаде производства и уровня жизни, росте безработицы, уровень которой в 2-3 раза выше среднероссийского уровня, в опережающем росте теневой экономики. Общая тенденция социально-экономического развития - деиндустриализация, усиление традиционализации, особенно в субъектах федерации с преобладанием сельского населения. Данная ситуация сопровождается усиливающимся демографическим давлением в республиках Северного Кавказа. Регион является единственным в России, где происходит значительный рост населения за счет его расширенного воспроизводства. Подобная социально-экономическая и демографическая ситуация являются наиболее существенными причинами, порождающими рост тенденций автономизации и суверенизации.

В большинстве республик сложилась система теневого перераспределения материальных ресурсов в рамках патронажно-клиентельных отношений. Фактор коррумпированности губителен в сочетании с другой особенностью региональных политических систем Северного Кавказа - клановым характером распределения постов в органах государственной власти. В результате круг реальных субъектов политики сужается до границ клановых групп.

Другой чертой региональных политических систем северокавказских республик является концентрация властных полномочий в официальном центре исполнительной власти, полная зависимость законодательных собраний и местного самоуправления. В работе высказывается мнение, что подобная концентрация власти в одном центре противоречит основам демократии, принципу разделения властей и приводит к тому, что выборы превращаются в один из существенных факторов дестабилизации обстановки.

Во втором параграфе—«Особенности реализации принципа федерализма на Северном Кавказе» - рассматривается динамика и особенности центр-периферийных отношений каждого северокавказского субъекта федерации.

Взаимоотношения республик Северного Кавказа с федеральным центром претерпели определенную эволюцию. 90-е годы стали временем значительного ослабления военно-политического присутствия и влияния России на Северном Кавказе. Фактически некоторые республики перешли к региональному рэкету, осуществляемому в форме политического давления на Российскую Федерацию и получение значительных средств, обеспечивающих жизнь части населения. К заслуге региональных элит, тем не менее, необходимо отнести блокирование и маргинализацию радикальных этнонационалистов с их надеждами на сепаратистские проекты. Умеренный этноэтизм позволил в большинстве республик добиться функциональной стабильности, но на низком социально-экономическом уровне, практически в условиях стагнации и депрессии. Республиканские власти преследуют узкоклановые, групповые интересы, добиваясь укрепления собственной власти, добиваясь не прозрачности экономики и привлечения инвестиций, а максимально большого финансирования со стороны федерального центра, предоставления экономических преференций.

Все республики Северного Кавказа в настоящее время демонстрируют абсолютную лояльность федеральному центру, что связано с высокой дотационностью их бюджетов, довольно жесткой политикой федерального центра по отношению к проявлениям оппозиционности. Тем не менее, подобную ситуацию нельзя рассматривать как устойчивую. Опыт 90-х годов показывает, что республики могут проявлять и крайне высокий уровень оппозиционности, таким путем добиваясь своих целей. Пока федеральный центр фактически не вмешивается во внутренние дела республик, предоставляет финансовые и прочие ресурсы они готовы поддерживать Москву. Уменьшению опасности развития событий по пути начала 90-х годов, например по чеченскому сценарию, будет способствовать новый порядок выборов высших должностных лиц субъектов федерации. На Северном Кавказе он уже доказал свою приемлемость примером Дагестана.

В данном параграфе выделяются факторы, влияющие на отношение федерального центра к региональным лидерам:

- высокая и доказанная в глазах Кремля социально-политическая лояльность и стабильность. Одной из главных функций глав регионов является консолидация местных элит, во многом от способности регионального лидера находить консенсус зависит эффективность его работы.

- личная популярность, доказанная на выборах. Это может сделать действующего губернатора безальтернативной фигурой, представляющей интересы региона.

- способность обеспечить поступательное развитие экономики, выступление с самостоятельными инициативами и активная поддержка инициатив федерального центра. Участие в процессе выработки решений на федеральном уровне делает главу субъекта федерации полезным партнером Москвы.

На Северном Кавказе эти цели зачастую противоречат друг другу. В частности, стабилизация социально-политического положения достигается за счет фактического торможения модернизации экономической и социально-политической сфер. В данной ситуации центр вынужден ориентироваться на соответствие только одному из данных факторов в ущерб остальным. Наиболее приемлемая модель федеративных отношений, характеризующаяся взаимной поддержкой, сложилась с Ростовской областью, а в последние годы и с Краснодарским краем.

В параграфе обосновывается недостаточность усилий федерального центра по наведению порядка в субъектах Северного Кавказа. Стратегия Москвы ориентирована на невмешательство во внутренние дела республик, краев и областей. Вмешательство носит в основном эпизодический характер или вызвано крайней необходимостью. В настоящее время идет сложный процесс осмысления концепции северокавказской политики России. Уже сейчас можно говорить о существенном повышении ее качества, хотя еще рано говорить о превалировании системного подхода над реагированием на исходящие угрозы.

В работе формулируются некоторые предложения по гармонизации системы федеративных отношений в регионе. Указывается, что требуется разработка системной стратегии России. В том числе северокавказская политика России должна учитывать геополитическое значение данного региона, строиться во взаимосвязи с закавказской политикой, политикой в каспийском регионе. Концептуально такая стратегия должна реализовываться на следующих структурных уровнях, расположенных по степени усложнения задачи:

Проектом - реализация крупных проектов по социально-экономическому развитию Северного Кавказа.

Процессуальном - постоянный мониторинг и управление политическими процессами на Северном Кавказе на основе четко сформулированных приоритетов - вытеснение этнического фактора из политической жизни; демократизация; модернизация; поддержка русскоязычного населения. Создание эффективной системы государственного управления регионом и в регионе.

Структурном - создание единого территориального образования «Северный Кавказ» в рамках укрупненных субъектов федерации.

Стратегическом - одной из наиболее значимых задач представляется переориентация стратегии России на Северном Кавказе со стабилизации социально-политической ситуации на модернизацию. Противоречие между задачей поддержания стабильности и необходимостью модернизации региона является наиболее глубинным.

Культурном - изменение политической культуры на Юге России - развитие местного самоуправления, гражданского общества, повышение роли региональных законодательных собраний, активная работа правоохранительных органов по пресечению фактов нарушения прав и свобод человека, активная позиция федерального центра в данных вопросах. Кроме того, одна из основных задач - интеграция этносов и культур региона в российское культурное пространство.

**Третий параграф - «Пути совершенствования административно-территориального деления Российской Федерации и Северного Кавказа»** посвящен обоснованию необходимости укрупнения субъектов Российской Федерации, предлагается возможный способ реформирования субъектного состава.

В работе отмечается, что бессистемность, громоздкость и архаичность существующего административно-территориального деления страны не имеет аналогов в мире. Территориальные организационные формы государственного управления, сложившиеся в послевоенное время, существенно оторваны от экономической и социальной базы.

В данном параграфе на основе проведенного анализа обосновывается необходимости заложить в проект нового административного районирования следующие требования:

- исключение национального подхода при административно-территориальном делении страны;
- приоритетный учет экономических параметров;
- признание необходимости значительного укрупнения выделенных территориальных единиц;
- необходимость придания всем вновь создаваемым субъектам федерации единого правового статуса.

В работе подчеркивается, что выделение национальных автономий в самостоятельные единицы государственно-территориального устройства СССР сыграло определенную роль в экономическом, социальном и культурном подъеме многих прежде отсталых народов. В настоящее время основное содержание национально-государственного строительства заключается в развитии экономической и социальной сфер с перспективой достижения финансовой самодостаточности.

В Российской Федерации провозглашены в качестве основ конституционного строя права и свободы всех граждан, реально доля национальных меньшинств невелика и повсеместно распространены национально-культурные автономии, закреплено равенство всех субъектов федерации при нерушимости территориальной целостности страны. Правовое демократического государства не сочетается с существованием особых прав у отдельных регионов, а, следовательно, народов, а мировая практика показывает, что федеративные государства с ненациональным территориальным делением являются наиболее устойчивыми.

Последовательно анализируя различные варианты укрупнения субъектов федерации, автор приходит к выводу о необходимости создания 15-20 территориальных единиц прямого федерального подчинения. В работе подчеркивается, что исторически сложившиеся национально-государственные образования должны быть сохранены в виде составных частей укрупненных территориальных образований.

В основу их выделения целесообразно положить экономические принципы. Экономические районы отличаются ярко выраженной общностью специализации и единством региональных проблем, тесной взаимосвязанностью хозяйства, сосредотачивают значительный ресурсный потенциал, в их пределах замыкаются многие хозяйственные связи. Разукрупненная сетка экономических районов состоит из 18 регионов. Корректировка с учетом политических и геостратегических факторов приведет к созданию 15-20 единиц.

Предлагаемый в параграфе проект административно-территориального деления имеет ряд преимуществ:

- не требует внесения изменений в основную часть Конституции Российской Федерации;
- признает необходимость сохранения национально-государственных образований в рамках укрупненных субъектов федерации;
- не предполагает масштабной перекройки административных границ внутри регионов;
- учитывает экономические принципы районирования;

- приемлемое в российских условиях соотношение управляющих и управляемых объектов;

- укрепляет вертикаль власти, не нарушая принципов демократии и народовластия.

Рассматривая варианты изменения административных границ на Северном Кавказе, в работе аргументируется целесообразность создания единого территориального образования «Северный Кавказ», которое бы включило сегодняшние административные единицы региона. В работе подчеркивается желательность эволюционного характера изменений, могущих занять значительное время.

В заключении диссертации подводятся основные итоги работы, излагаются главные выводы диссертационного исследования.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

1. Кондратьев В.А. К новой парадигме исследования федерализма // Университетские чтения-2004: Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. - Ч. IV. - Пятигорск: Изд.-во ПГЛУ, 2004. - С. 118-120.

2. Кондратьев В.А. Новейшие тенденции развития российского федерализма // Государственная национальная политика и межэтнические отношения: законодательный аспект: Симп. 1 // Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру: Материалы IV Международного конгресса. - Пятигорск: Изд.-во ПГЛУ, 2004. - С. 16-18.

3. Кондратьев В.А. Гармонизация федеративных отношений на Северном Кавказе // Университетские чтения - 2005: Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. - Ч. IV. - Пятигорск: Изд.-во ПГЛУ, 2005. - С. 97-100.

4. Кондратьев В.А. Некоторые вопросы теории федерализма // Объединенный научный журнал. - 2005. - № 6. - С. 18-24.

5. Кондратьев В.А., Сербии В.С. К вопросу об укрупнении субъектов федерации // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. - 2005. - № 1. - С. 72-76.

|                                         |                               |
|-----------------------------------------|-------------------------------|
| Изд. лиц.серия ИД № 05975 от 03.10 2001 | Подписано в печать 23.03.2005 |
| Формат 60x84 1/16                       | Усл.печ.л. 1,28               |
| Бумага офсетная                         | Тираж 100 экз.                |
|                                         | Уч.-изд л. 1,22               |
|                                         | Заказ 95                      |

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе  
Ставропольского государственного университета.  
355009, Ставрополь, ул Пушкина, 1.

22 MAR 2005

