

*На правах рукописи*

**ЕВСТЕГНЕЕВА Ольга Вячеславовна**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность: 23 00 02 – политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук



*Евстегнеева О.В.*

Москва 2009

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

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

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор  
Слизовский Дмитрий Егорович

кандидат политических наук  
Амиантов Алексей Андреевич

**Ведущая организация:** Северо-Западная академия  
государственной службы

Защита состоится «17» декабря 2009 года в 13 30 часов на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу. 119606 г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд 3399.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан «17» ноября 2009 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат политических наук, доцент

 С.А. Пистрякова

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Представительство региональных интересов сегодня является одной из наиболее дискуссионных и проблемных тем современного политического процесса. От того, в какой мере будут согласованы федеральные, региональные и муниципальные интересы в стране, каким образом они будут представлены в деятельности институтов государственной власти, зависит степень эффективности проводимых в государстве реформ, направленных на достижение общегосударственной стабильности, развитие принципов демократии и федерализма, а также улучшение качества жизни населения.

На современном этапе сложно говорить о завершенности системы представительства региональных интересов на общефедеральном уровне, так как во многом этот процесс носил неупорядоченный и хаотичный характер. Причиной тому являются неустойчивость и изменчивость российской политической системы, искаженность взаимоотношений между Центром и регионами, которая зачастую вытекает из ассиметричности субъектов федерации и личности губернатора, возглавляющего тот или иной регион, усиления центробежных тенденций, пагубно сказывающихся на самостоятельности регионов, отмена выборов глав субъектов федерации, периодические, не всегда логичные реформы Совета Федерации, упразднение мажоритарной избирательной системы выборов в Государственную Думу. В связи с этим возникает необходимость изучения и понимания особенностей и механизмов регионального представительства в современной России.

Далее, говоря об актуальности выбранной темы, нельзя не упомянуть, что в настоящее время, в период формирования новых отношений Центра с субъектами федерации, идет поиск наиболее эффективных механизмов взаимодействия органов власти различных уровней, а также власти и общества в целом, проблема выработки и реализации региональных интересов несет в себе большую практическую значимость, так как от ее решения зависит процесс дальнейшего развития страны.

Значимость выбранной теме придает также тот факт, что трансформация института представительства напрямую затрагивает проблемы совершенствования всей системы федеративных отношений, демократизацию и прозрачность региональной политики, процесса принятия управленческих решений, как на региональном, так и федеральном уровнях, гармонизацию региональных и общефедеральных целей развития, а также транспарентность всех политико-властных

отношений, что придает устойчивость развитию федеративного государства

Таким образом, рассмотрение исторического опыта и современных тенденций представительства региональных интересов оказывается насущной задачей современной политической науки. Ее разработка применительно к потребностям отечественной политической практики имеет как собственно теоретико-методологическую ценность, так и прикладное значение, поскольку дает возможность скорректировать методы согласования политических интересов, принятия решений в рамках существующей институциональной субординации, обеспечить реализацию стратегических целей сбалансированного государственного развития, влиять на легитимацию властных решений, принимаемых различными уровнями государственной власти.

**Степень научной разработанности проблемы.** Тема представительства региональных интересов является достаточно новой для отечественной политической науки. Традиционно вопросы, связанные с анализом статуса, функций, полномочий и прерогатив представительства интересов в органах государственной власти России, разрабатываются в юридических науках. В предметном поле политологии отдельные аспекты данной темы стали рассматриваться лишь с начала 90-х гг. прошлого века и в большей степени были построены на анализе зарубежной практики. Именно тогда появился ряд публикаций, авторами которых производился анализ основных тенденций отражения интересов социальных групп, элит и корпораций в институтах политической власти как России, так и иностранных государств.

Основоположниками учений о государстве, государственном устройстве и отношениях между территориальными составляющими государства являются А. Бентли, П.В. Долгорукий, М. Драгоманов, Г. Еллинек, Ф.Ф. Кокошкин, Н.И. Костомаров, Д. Локк, Г. Новоторжский, А. де Токвиль, Б.Н. Чичерин, А.С. Яценко и др.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Бентли А. Процесс управления. 2008, Долгорукий П.В. О перемене образа правления в России. Сочинение кн. Петра Долгорукова. Лейпциг, 1862, Драгоманов М., Новоторжский Г. Национальность, автономия, федерация. – М., 1912, Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб., 1908, Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. – М., 1917, Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. Собр. Соч. Кн. 1. Т. 17. – СПб., 1903, Локк Д. Два трактата о правлении. – М., 1988, Токвиль А. Демократия в Америке. Пер. с фр. – М. 1995, Чичерин Б.Н. Избранные труды. – СПб., 1998, Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства и права. – Юрьев, 1912.

Основой для данной работы послужили труды крупнейших российских исследователей проблем построения федеративного государства и института представительства региональных интересов РГ Абдулатипова, ЛФ Болтенковой, НП Медведева, МВ Столярова, РФ Туровского, ЮФ Ярова<sup>1</sup>

Исследование базируется на анализе работ теоретиков и практиков, внесших большой вклад в развитие научной мысли в указанных сферах, в том числе ГВ Атаманчука, НМ Беленко, ВИ Васильева, ВВ Владимировой, МВ Глигич-Золотарева, НМ Добрынина, НЮ Лапиной, ВН Лексина, СП Перегудова, ИС Семененко, ИА Умновой, МХ Фарукшина, ТЯ Хабриевой, ВА Черепанова и др<sup>2</sup>

Огромное значение имеют труды АС Автономова, ЭБ Алаева, АИ Аринина, СВ Бирюкова, ИМ Бусыгина, ВВ Гайдука, ЮН Гладкого, АГ Гранберга, ОВ Гаман-Голутвиной, АВ Дахина, ЛМ Дробижевой, ВН Иванова, КВ Калининой, ИА Конюховой, ВА Колосова, АА

---

<sup>1</sup> Абдулатипов РГ Федералогия – СПб, 2004, он же Национальный вопрос и государственное устройство России – М 2001, Абдулатипов РГ, Болтенкова ЛФ, Яров ЮФ Федерализм в истории России – М 1996, Болтенкова ЛФ Развитие федерализма в России вопросы теории, истории и социально-политической практики – М, 2004, Медведев НП Политическая регионалистика – М, 2005, он же Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ – М, 2006, Столяров МВ Компетентность власти – М, 2005, он же Теория и практика федерализма – М, 2008, Туровский РФ Политика в регионах губернаторы и группы влияния – М, 2002, он же Политическая регионалистика – М, 2006

<sup>2</sup> Атаманчук ГВ Современные проблемы теории государственного управления – М, 2002, Беленко НМ Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг XX – начало XXI вв) автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук – М, 2006, Васильев ВИ «Вертикаль» и «горизонталь» Правовые вопросы организации власти – М, 2006, Владимиров ВВ Актуальные проблемы федерализма, вопросы теории и практики – М, 2004, Глигич-Золотарева МВ Правовые основы федерализма – М, 2006, она же и др Российский федерализм экономико-правовые проблемы – М, 2008, Добрынин НМ Новый федерализм Модель будущего государственного устройства Российской Федерации – М, 2003, Лексин ВН Федеральное законодательство и интересы субъектов Федерации // <http://www.kazanfed.ru/publications/briefings/2007/1/>, Перегудов СП, Лапина НЮ, Семененко ИС Группы интересов и российское государство, – М, 1999, Умнова ИА Конституционные основы современного российского федерализма – М, 2000, Фарукшин МХ Федерализм теоретические и прикладные аспекты – М, 2004, Хабриева ТЯ Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации Перспективы правового регулирования // Право и экономика – 2003 – № 3, Черепанов ВА Теория российского федерализма – М, 2005, он же Федеративная реформа в России – М, 2007

Мацнева, В А Михайлова, С С Митрохина, Л Г Олева, С А Пистряковой, А Г Чернышова и др

Основываясь на анализе научных работ, посвященных представительству интересов, можно отметить, что вопросы, связанные с формированием и функционированием региональных групп интересов в российской научной литературе, малоисследованы. Таким образом, разработка темы регионального представительства интересов находится только на начальном этапе, в стадии накопления и обобщения эмпирического материала, выработки теоретической базы и носит весьма разрозненный и фрагментарный характер, что подтверждает необходимость выработки интегрального подхода к оценке тенденций развития рассматриваемого института. Это обстоятельство и предопределило обращение к теме настоящего диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования** - разработка и обоснование эффективных механизмов регионального представительства как одного из факторов совершенствования системы федеративных отношений в современной России.

Для достижения цели исследования предусматривается решение следующего комплекса **задач**:

- провести анализ существующих научных концепций, касающихся определения института регионального представительства,
- раскрыть природу института представительства интересов и всесторонне исследовать ее сквозь призму развития федеративных отношений,
- дать сущностную характеристику субъекту федерации, как непосредственному носителю права на региональное представительство,
- осветить современное состояние взаимоотношений между различными уровнями государственной власти,
- исследовать структуру института регионального представительства, обозначить его наиболее проблемные места,
- выявить вектор развития института представительства региональных интересов в условиях реформирования федеративных отношений,
- предложить аргументированную авторскую позицию, касающуюся перспектив развития института представительства в современной России,
- разработать систему мер, направленную на повышение эффективности функционирования института представительства региональных интересов,

- проанализировать этапы становления новых принципов представительства региональных интересов в условиях меняющейся системы федеративных отношений,

- обосновать технологии оптимизации каналов и способов представительства региональных интересов в системе федеративных отношений

- определить критерии и подходы для выявления конституционных прав и интересов регионов при формировании государственной региональной политики в РФ,

- дать теоретико-методическое обоснование понятия «регион» как субъекта РФ в условиях политической полисемии региональной практики

**Объектом исследования** выступает институт представительства региональных интересов, сформировавшийся в Российской Федерации

**Предмет исследования:** процесс конституционно-правовой и политической трансформации системы представительства региональных интересов в условиях реформирования федеративных отношений в современной России

**Основная гипотеза исследования.** Автор исходит из гипотезы, что трансформация института представительства в современной России характеризуется состоянием и сменой таких тенденций в политико-властных отношениях как централизация и децентрализация, которые прямо или косвенно влияют на эффективность и качество представительства региональных интересов в федеральных органах государственной власти. Исходя из этого, необходимо нахождение некоего баланса в отношениях между центральными и региональными органами власти для наиболее качественного представления интересов субъектов на уровне Федерации, и, в то же время, выработки единой властной концепции регионального развития, способствующей проведению эффективной государственной политики, адекватной интересам и конституционным правам субъектов Федерации и проведению эффективной государственной политики в региональном измерении

**Теоретико-методологическую основу исследования** составляют работы крупнейших отечественных исследователей в области федеративных отношений, федеративного устройства, регионалистики и др. Кроме того, автором были использованы труды в узконаправленных дисциплинах и направлениях политологии, а также изыскания, проводившиеся на стыке наук

В целях определения понятийно-категориального аппарата исследования использовались общенаучные методы анализа, синтеза,

индукции, дедукции, абстракции Кроме того, применялись методы политической науки, такие как системный, функциональный, исторический, сравнительный, диалектический, статистический и другие методы

**Эмпирическая база исследования** представлена совокупным массивом документальных источников официального характера, в том числе законодательными актами Российской Федерации различных уровней Конституцией страны, федеральными законами, федеральными конституционными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов федерации и другими документами публично-правового характера Особое внимание было уделено официальным ресурсам, освещающим деятельность Совета Федерации, Государственной Думы, Государственного Совета, межрегиональных ассоциаций, региональных законодательных и исполнительных органов власти

В качестве источников информации использовались данные периодической печати, сети Интернет, материалы научно-практических конференций, выступлений политологов и должностных лиц федерального и регионального масштаба

**Научная новизна исследования** заключается, прежде всего, в том, что автором предпринята оригинальная попытка на диссертационном уровне впервые представить комплексное исследование проблем представительства региональных интересов в постоянно меняющихся социально-политических условиях первого десятилетия нового столетия и проследить закономерности развития данного института в условиях децентрализации и централизации политико-властных отношений В этой связи диссертант

- дал авторскую трактовку института представительства интересов применительно к модели представительства региональных интересов в органах верховной власти Российской Федерации,

- предложил классификацию этапов становления и развития института представительства региональных интересов в условиях развития российской модели феодализма(2000-2009 годы),

- показал эволюцию функций рассматриваемого института в зависимости от задач, решаемых государством на отдельных этапах,

- отметил особенности представительства интересов субъектов РФ в условиях федеративного дуализма существующего в Федеральном Собрании (Государственная дума и Совет Федерации),

- обосновал перспективность таких органов представительства региональных интересов, как Совет Федерации и Государственный Совет, как ключевых звеньев развития рассматриваемого института,

- внес существенный вклад в теоретико-методологическое обоснование влияния регионов-субъектов РФ на формирование государственной региональной политики

- сформулировал методологическое видение понятия «регион» и классифицировал онтологическую характеристику «регионального управления в федеративном государстве»,

- исследовал возможности представительства в органах госвласти интересов института местного самоуправления и гражданского общества,

- предложил систему мер, направленную на повышение эффективности функционирования института представительства региональных интересов

**Результаты исследования можно выразить в следующих положениях, выносимых на защиту:**

1 В условиях трансформации системы государственной власти в России имеют место неразвитость и несовершенство политико-правового механизма представительства региональных интересов на федеральном уровне. Преодоление корпоративно-бюрократического характера представительства и согласование региональных и общенациональных интересов находятся в прямой зависимости от процесса становления и развития демократических институтов российской политической системы, совершенствования федеративных отношений и региональной политики, успешного осуществления рыночных реформ в российской экономике и, прежде всего, их продвижения на региональном уровне

2 Основным направлением регулирования системы регионального представительства должна стать институционализация и формализация соответствующих отношений. К числу наиболее значимых задач при разработке технологий регулирования системы представительства региональных интересов относятся ликвидация неравенства регионов между собой, законодательное закрепление возможности доступа к органам власти и влияние на принятие государственных решений широкой общественности и групп интересов, нормативно-правовое закрепление цивилизованных форм лоббизма, создание благоприятного информационного климата для лоббизма. Важным условием регулирования системы регионального представительства является повышение эффективности деятельности региональных представительских структур

3 Централизация власти, начавшаяся с 2000-х гг., способствовала значительному снижению роли федеральных законодательных органов, через которые ранее региональные элиты могли транслировать свои интересы. Обе палаты российского парламента лишились политической автономии и превратились в подконтрольные Президенту органы, автоматически принимающие иницилируемые сверху законопроекты. Так, в результате изменения принципа формирования утратила прежний политический вес верхняя палата парламента – Совет Федерации. В прошлом ее высокий политический статус обеспечивался представительством в нем глав субъектов федерации, к мнению которых нельзя было не прислушиваться. Это позволяло Совету Федерации быть реальным механизмом влияния региональных элит на федеральную политику.

4 Проблема согласования общегосударственных интересов и интересов субъектов Федерации требует проведения такой региональной политики, которая оказывала бы влияние как на процесс строительства федеративного государства в целом, так и на социально-экономическое развитие каждого субъекта. Это означает, что проведение региональной политики невозможно, с одной стороны, без учета специфических особенностей региона России (социально-экономических, этнокультурных, природно-климатических, исторических и т.п.), с другой – без системного законодательного закрепления типовых решений.

**Рекомендации,** направленные на повышение эффективности работы института регионального представительства в России можно сформулировать следующим образом: продолжение реформирования Совета Федерации, установление новых процедур в отношении причин назначения и отстранения от должности Президентом глав субъектов Федерации, усиление роли Государственного совета и региональных ассоциаций в государственной региональной политике, оптимизация работы Государственной Думы и Совета Федерации с законопроектами, инициированными региональными властями, усовершенствование института полномочных представителей Президента в федеральных округах, изменение избирательной системы при формировании Парламента Российской Федерации, осуществление планомерной работы по искоренению коррупции на всех уровнях государственной власти и формированию ответственных структур по лоббированию региональных интересов.

**Научно-практическая значимость проведенного исследования** заключается в том, что представленная система представительства

региональных интересов вносит вклад в теорию функционального представительства и может послужить основанием для дальнейшего исследования данного социально-политического явления. Каждый элемент этой системы может стать потенциальным объектом специализированного исследования.

Конечные результаты и обобщенные выводы исследования вносят вклад в развитие и совершенствование подходов к изучению института представительства региональных интересов. Предложенная автором система мероприятий, призванных устранить наметившиеся признаки кризиса в обозначенной сфере, может быть использована для разработки специализированной государственной программы.

Основные положения работы могут быть использованы как политиками с целью оптимизации отношений между уровнями государственной власти, так и политологами в научно-исследовательской деятельности при исследовании процессов представительства региональных интересов в верховной власти. Кроме того, большой массив представленных данных может использоваться в учебной работе при создании курсов лекций по целому ряду политологических дисциплин.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре национальных и федеративных отношений федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Центральные моменты данного исследования были представлены научному сообществу на научно-практических конференциях, посвященных проблемам формирования и развития эффективных взаимосвязей Центра и регионов, становления института представительства, а также выработке современных методик укрепления федеративных отношений в современной России и др. Основная идея и содержание работы отражены в ряде публикаций автора в научных изданиях.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационной работы, определены ее цели, задачи, научная новизна и практическая значимость, дано краткое изложение содержания и основных результатов исследования

В первой главе **«Институт представительства региональных интересов: теоретико-методологический аспект»** раскрывается сущность института представительства региональных интересов, рассматриваются основные принципы его организации, описывается роль субъектов Федерации в системе федеративных отношений как носителей права на представительство региональных интересов

В первом параграфе **«Сущность понятия «институт представительства региональных интересов» и основные принципы его организации»** автор приводит и анализирует различные определения представительства интересов, а также рассматривает механизмы отстаивания региональных интересов. На основе представленного эмпирического материала дает собственное определение института представительства региональных интересов, которое сводится к следующему: институт представительства региональных интересов представляет собой совокупность субъектов федерального права, действующих в общегосударственном политическом пространстве, которые выполняют функцию реализации делегированных тем или иным субъектом Федерации полномочий по отстаиванию его интересов в структурах верховной власти.

Автор заключает, что успешное политическое, экономическое и социальное развитие каждого отдельно взятого региона, устойчивое развитие и единство российского государства в целом во многом зависят от механизма представительства региональных интересов, их согласованности с интересами других субъектов и общегосударственными интересами.

Для раскрытия сущности института представительства региональных интересов исследователь оценивает влияние субъектов региональной политики на формирование, трансляцию, согласование и реализацию региональных интересов и приходит к выводу, что региональные интересы, их осознание субъектами Федерации во многом зависят от того, как формируются региональные политические элиты, следовательно, от фактора влияния региональных лидеров, федерального Центра и финансово-экономических структур на процесс формирования властной

элиты через электоральный процесс

В заключительной части параграфа рассматриваются шесть этапов, характеризующих отношения Центра и регионов, каждому из которых присущ свой баланс сил в отношениях двух вертикальных уровней власти, зависящий от множества факторов (роль регионального лидера, тенденции децентрализации/централизации, способ формирования Совета Федерации, усиление региональных элит и т д )

Во втором параграфе **«Субъекты федерации в системе федеративных отношений как носители права на представительство региональных интересов»** в центре анализа оказываются субъекты Федерации, их роль в процессе представительства интересов, кроме того рассматриваются различные региональные особенности, которые также оказывают влияние на эффективность представительства региональных интересов. Дается определение, конкретизируется сущность субъекта Федерации сквозь призму федерализма, рассматриваются его характеристики и функции, а также приведен ряд классификаций субъектов федерации

С исторической точки зрения рассматривается процесс укрупнения субъектов федерации, приводятся различные взгляды на этот процесс. Автор полагает, что на сегодняшний день нет единой позиции по данной проблеме, так как укрупнение субъектов, с одной стороны, гипотетически может способствовать разрушению государственного единства России, представлять угрозу ее безопасности и территориальной целостности, с другой – напротив, укрепить государственность. На современном этапе развития российской государственности власть до конца не определилась, в каком направлении будет осуществляться укрупнение регионов. Отсутствие целостного видения программы укрупнения является одним из основных препятствий для эффективного укрупнения субъектов Федерации. Нет ответов на вопросы сколько должно быть субъектов федерации, каким статусом они должны обладать, каким образом формироваться? Нет ясности и в определении приоритетов укрупнения: если ранее в ряду укрупняемых рассматривались только края, области и автономные образования, то сегодня, исходя из норм Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», развивающего в этом смысле конституционные нормы о равноправии субъектов Федерации, объединяться могут любые субъекты, в том числе и республики.

Таким образом, современные процессы, протекающие в региональном измерении, а также экономическое, социальное и политическое состояние субъектов активно влияют на качество представительства региональных интересов в высших эшелонах власти

Во второй главе **«Становление и развитие современной системы взаимодействия федеральной и региональной власти в России»** рассматривается процесс становления и развития института представительства в современной России в условиях развития федеративных отношений, изучается вопрос исторического развития системы властных органов субъектов Федерации и определяется роль Совета Федерации и Государственного Совета в системе представительства региональных интересов

В первом параграфе **«История формирования института представительства в конституционно-правовом пространстве России»** автором подробно анализируются этапы развития института представительства региональных интересов в условиях развития системы федеративных отношений, выделяются наиболее существенные особенности каждого из рассматриваемых периодов и прослеживаются закономерности, способствующие усилению или, наоборот, ослаблению института представительства региональных интересов. Так, например, исследователь делает выводы, что с начала президентства В.В. Путина оказалась значительно сниженной роль федеральных законодательных органов, через которые ранее региональные элиты могли позиционировать свои интересы. Обе палаты российского парламента лишились политической автономии и превратились в подконтрольные Президенту органы, автоматически принимающие иницилируемые Кремлем законопроекты.

Особое внимание в параграфе уделяется рассмотрению представительств, которые защищают интересы региона в Администрации Президента, Правительстве, Федеральном Собрании, министерствах и ведомствах, осуществляют текущий контроль и обеспечение прохождения документов, подготовленных органами власти субъекта Федерации в соответствующих инстанциях федеральных органов власти и др. Представительства субъектов в столице играют важную роль в коммуникационном процессе между собственно субъектом Федерации и центральной властью, позволяющем Центру быть постоянно информированным о состоянии дел в данном регионе, а также об инициативах региональных парламентов и исполнительной власти.

Далее автор констатирует, что региональные интересы должны представляться не только в законодательном сегменте власти, но и

напрямую через вертикаль исполнительной власти. В роли посредника во взаимоотношениях субъектов Федерации с главой государства и его аппаратом должен выступать полномочный представитель Президента в федеральном округе. Именно введение института полпреда в семи федеральных округах позволило обеспечить полноценную реализацию принципа единства законности на территории суверенного государства, а также способствовало восстановлению единого правового пространства и ослаблению всевластия региональных элит.

**Второй параграф «Трансформация политико-правовых условий деятельности органов власти субъектов Федерации в процессе развития института регионального представительства»** посвящен рассмотрению проблем исторического развития системы властных органов субъектов Федерации, принципов ее организации и функционирования, а также развитию новой региональной политики, формирующейся в условиях реформирования федеративных отношений. Особое внимание уделяется вопросу статуса субъекта, реализации принципа равноправия, который закреплен в статье 5 Конституции РФ. В этой связи автор отмечает, что правовое равенство субъектов Федерации не означает автоматического равенства их экономических потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения и иных обстоятельств. Поэтому наиболее полный и дифференцированный учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов.

Далее в параграфе отмечается, что новая региональная политика в процессе реформирования федеративных отношений ориентируется на ее проведение в двух направлениях – как в рамках конкретных субъектов Федерации, так и в границах федеральных округов. Начавшаяся в 2000 г. реформа федеративных отношений не только продолжила и закрепила процесс приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией, но и ввела институт «федерального вмешательства», призванного повысить ответственность органов власти в субъектах Федерации за положение дел в отдельных регионах и в стране в целом, положила начало освобождению региональных структур федеральных органов власти из-под контроля региональной исполнительной власти, что придало процедуре представительства региональных интересов более открытый и демократичный характер.

Исходя из рассматриваемого контекста, делаются выводы, что проблема согласования региональных и общегосударственных интересов требует проведения такой региональной политики, которая оказывала бы

положительное влияние как на процесс строительства федеративного государства в целом, так и на социально-экономическое развитие каждого отдельного региона. Это означает, что проведение региональной политики невозможно без учета социально-экономических, этнокультурных, природно-климатических, исторических условий развития отдельно взятого региона и без системного законодательного закрепления типовых решений.

В третьем параграфе «Совет Федерации и Государственный Совет в системе представительства региональных интересов» раскрывается сущность двух наиболее важных органов, осуществляющих трансляцию региональных интересов, описываются способы формирования и принципы их работы, рассматриваются исторические условия возникновения указанных органов, а также выделяются различные этапы в новейшей российской истории, позволяющие судить о наибольшем расцвете в деятельности Совета Федерации как органа, наиболее ярко выражающего единство принципов демократии и федерализма.

Для большей наглядности роли Совета Федерации в процессе представительства интересов автор выделяет три не равные по временным границам периода развития Верхней палаты современного российского парламента, которые характеризуются разной формой избрания сенаторов.

1 Переходный этап - прямые выборы (1993-1995 гг.) Депутаты верхней палаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Федерации (один округ на территории каждого субъекта Федерации). Кандидаты в Совет Федерации выдвигались группами избирателей и избирательными объединениями.

В соответствии с переходными положениями Конституции Российской Федерации депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе. На первом этапе выборность депутатов Совета Федерации была важна для формирования демократических основ государства.

2 Губернаторский этап – полупрямые выборы (1995-2000 гг.) Этот этап характерен наибольшим усилением Совета Федерации за счет формирования палаты губернаторами - политическими тяжеловесами, нередко составлявшими оппозицию Президенту Российской Федерации Б. Ельцину. Главный итог деятельности верхней палаты Федерального Собрания в этот период - практическое становление палаты в качестве «палаты регионов» - реального гаранта политической стабильности страны.

Можно предположить, что в качестве причины ликвидации такой формы рекрутирования членов Совета Федерации в 2000 г стало стремление избавиться от сильного, влиятельного регионального корпоративного лобби

3. Современный этап – не прямые выборы. На новом этапе обеспечивался такой порядок формирования Совета Федерации, при котором полномочия сенаторов осуществлялись бы на постоянной основе. Этот принцип закреплялся вступившим в силу 8 августа 2000 г новым Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Сегодня вновь избранные представители работают в палате только на постоянной основе. В 2007 г состоялась важная реформа Совета Федерации. По предложению В. Путина был введен ценз оседлости, который предусматривал, что представлять регион в Верхней палате не смогут лица, проживающие в соответствующем субъекте Федерации менее десяти лет. Эта реформа была своевременной, ее идеи давно обсуждались в обществе в связи с тем, что зачастую в Совет Федерации избирались влиятельные политики или крупные бизнесмены, не имевшие к региону никакого отношения.

Однако уже в 2008 г., новый Президент Российской Федерации Д.А. Медведев предложил отменить ценз оседлости для представителей регионов, рекомендовав формировать Совет Федерации только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации.

Помимо Совета Федерации региональные интересы на самом высшем уровне представляет и другой орган, являющийся, правда, лишь совещательным и не имеющий конституционно-правового статуса – Государственный Совет. Многие исследователи сходятся во мнении, что создание Госсовета произошло под давлением региональных лидеров, которые вследствие реформы Совета Федерации потеряли некоторые возможности воздействовать на принимаемые на высшем уровне государственного управления решения.

Делая выводы, автор подчеркивает, что, несмотря на то, что работа Государственного Совета и Совета Федерации является недостаточно эффективной, нельзя не признавать важности роли этих органов как основных выразителей региональных интересов. В этом заключается их значимость для нашего государства, являющегося как демократическим, так и федеративным.

**Третья глава «Совершенствование института представительства региональных интересов в процессе административной реформы в**

РФ» посвящена рассмотрению современных механизмов взаимодействия федерального Центра и субъектов Федерации, а также анализу перспектив совершенствования института регионального представительства в условиях реформирования федеративных отношений в современной России

В первом параграфе «Современные механизмы взаимодействия федерального Центра и субъектов Федерации в контексте реализации права на представительство региональных интересов» описываются механизмы воздействия регионов на содержание федерального законодательства, на формирование социальной, бюджетно-налоговой и экономической политики федерального Центра, а также предпринимается попытка систематизировать происходящие изменения в институте регионального представительства и на основе анализа этого опыта, спрогнозировать его развитие в предстоящем периоде и предложить обоснованные направления его совершенствования

В своих рассуждениях исследователь приходит к выводу, что существующие механизмы воздействия субъектов страны на содержание федерального законодательства разнообразны, но, как правило, чисто формальны и/или низко результативны

Это относится и к прямому участию субъектов в федеральном законодотворчестве, и к региональному представительству в палатах российского Парламента, и к участию руководителей субъектов Федерации в Государственном Совете России, и к различным процедурно определенным взаимодействиям федеральных и региональных органов исполнительной власти

Основным видом возможного участия субъекта Федерации в разработке внутривластной стратегии и тактики государства, учитывающих интересы самого региона, является общегосударственный законодотворческий процесс, который включает в себя

- реализацию законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы,
- подготовку отзывов на проекты федеральных законов, направленные федеральным Центром в субъекты,
- участие в организуемых Центром публичных обсуждениях федеральных законопроектов

Автор делает выводы, что взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации в современных условиях должны предусматривать совместные эффективные действия государственных властных структур всех уровней, направленные

на улучшение форм и видов сотрудничества как между собой, так и между государственной и муниципальной властью Совершенствование системы регионального представительства предполагает, прежде всего, более полное и справедливое по отношению к субъектам Федерации разграничение предметов ведения и полномочий в различных сферах, в том числе, политической, экономической и социальной

Резюмируя вышеизложенное, можно охарактеризовать современный уровень развития института представительства региональных интересов как низкий Этому способствует все большее проникновение федерального уровня власти в региональные структуры в первую очередь за счет процедуры назначения губернаторов, весомая доля которых, в конечном счете, оказываются ставленниками Кремля, не знакомыми с самим субъектом федерации Усиливает кризис представительства региональных интересов ослабление статуса и силы Совета Федерации, в прошлом – оплота представительства субъектов на высшем законодательном уровне

**Во втором параграфе «Перспективы совершенствования института регионального представительства в условиях реформирования федеративных отношений в современной России»** анализируются различные модели выстраивания эффективного механизма представительства региональных интересов и на основе рассмотренного материала предлагается авторское видение первоочередных шагов, направленных на оптимизацию работы института представительства региональных интересов

1 Продолжить реформирование Совета Федерации Вектор реформ, на наш взгляд, должен быть скорректирован вплоть до возврата к жесткому цензу оседлости, что поможет вернуть этому органу статус структуры регионального участия

2 Установить режим гласности в отношении причин назначения и отстранения от должности Президентом глав субъектов Федерации Несомненно, личное президентское назначение побуждает губернаторов на упрочение контактов с верховной властью, что должно положительно сказываться и на обратном процессе – более детальном учете региональных интересов в Центре Тем не менее, население региона должно быть осведомлено о причинах отставки и назначения губернатора, что укрепит его позиции самостоятельного политика

3 Усилить роль Государственного совета и региональных ассоциаций в государственной региональной политике Сегодня Государственный Совет представляется скорее трибуной для озвучивания президентских инициатив, нежели собственно региональных предложений Сплоченность

регионов, особенно Сибирского, Дальневосточного и Уральского округов, внутри сильной ассоциации (основанной, возможно, на базе уже существующей) также поможет увеличить вес регионов при формировании политики государства в отношении регионов

4 Оптимизировать работу Государственной Думы и Совета Федерации с законопроектами, инициированными региональными властями

5 Усовершенствовать институт полномочных представителей Президента в федеральных округах, обязав полпредов осуществлять транзит инициатив региональных властей в верхние уровни власти

6 Осуществить возврат к смешанной системе выборов в Государственную Думу, так как одномандатные округа играют важную роль в обеспечении представительства в нижней палате Парламента региональных и локальных интересов политиками регионального происхождения, тесно связанных со своими территориями

7 Уменьшить политизированность(зависимость от одной партии) основных органов, ответственных за реализацию права регионов на представительство в высших эшелонах власти

8 Осуществлять планомерную работу по борьбе с коррупцией на всех уровнях государственной власти, которая мешает лоббированию региональных интересов

**В заключении** изложены основные результаты исследования, подведены итоги, сформулированы основные выводы, определены перспективы предполагаемых дальнейших исследований по данной проблематике. Делается вывод, что сегодня важными задачами совершенствования института регионального представительства являются повышение эффективности взаимодействия различных уровней государственной власти в целях обеспечения реализации права регионов на представительство своих интересов в высших эшелонах власти, гармонизация федеративных отношений, совершенствование структуры разграничения полномочий между федеральным Центром и регионами, оптимизация межбюджетных отношений, а также организация обоснованной поддержки отстающих регионов, формирование финансовой системы, мотивирующей субъекты Федерации на создание собственной доходной базы, расширение практики передачи органам власти субъектов Федерации части полномочий федеральных органов исполнительной власти, инвентаризация и дальнейшее совершенствование законодательной базы, идущие по пути устранения некоторых узловых нормативных противоречий и др

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

**Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1 Евстегнеева О В Становление института представительства региональных интересов в современной России// Вестник Российского университета дружбы народов Серия «Политология» 2009 № 3 – 0,3 п л

#### **Другие публикации:**

2 Мурашкина О В Избирательная система как политико-правовая основа формирования власти в условиях федеративной России /Под общ ред Н П Медведева Вып 2 - М Изд-во «Учеба» МИСиС, 2007 – 0,6 п л

3 Мурашкина О В Проблемы современной трансформации избирательной системы в условиях федеративной России/ Актуальные проблемы современного права и политики Межрегиональный сборник научных трудов Вып 8 –Рязань,ООО«НПЦ»«Информационные технологии»,2007 -0,4 п л

4 Евстегнеева О В Институт представительства региональных интересов в современной России//Многоуровневое управление проблемы централизации и децентрализации/ Под общ ред Н П Медведева Вып 5 - М Издательский Дом МИСиС, 2008 – 0,4 п л

5 Евстегнеева О В Совершенствование института регионального представительства в условиях реформирования федеративных отношений в современной России//Политическая регионалистика и этнополитика/ Под общ ред Н П Медведева Вып 6 - М Издательский Дом МИСиС, 2009 – 0,4 п л

6 Евстегнеева О В Основные каналы продвижения региональных интересов в федеративной России// Политическая регионалистика и этнополитика/ Под общ ред Н П Медведева Вып 7 - М Издательский Дом МИСиС, 2009 – 0,4 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,5 п л

*Евстегнеева О В*

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Евстегнеева Ольга Вячеславовна**

Тема диссертационного исследования

**Трансформация института представительства региональных  
интересов в условиях реформирования федеративных отношений  
в современной России**

Научный руководитель  
доктор политических наук  
Медведев Николай Павлович

Изготовление оригинал-макета  
Евстегнеева О В

Подписано в печать 12.11.09 Тираж 80 экз

Усл п л 1,0

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ 531

119606, Москва, пр Вернадского, 84