



004599940

На правах рукописи

РУМЯНЦЕВА Алевтина Александровна

**РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность:

23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

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

Москва – 2010

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:** **МАЦНЕВ Андрей Алексеевич**
доктор исторических наук, профессор
- Научный консультант:** **ПИСТРЯКОВА Светлана Аркадьевна**
кандидат политических наук, доцент
- Официальные оппоненты:** **МИРИХАНОВ Назиф Музагиданович**
доктор политических наук
- ЕРЕМИН Евгений Владимирович**
кандидат политических наук
- Зедущая организация:** **Институт научной информации по общественным наукам РАН**

Защита диссертации состоится. 25 февраля 2010 г в 12 00 часов на заседании Диссертационного совета Д-502 006 14 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г Москва, проспект Вернадского, 84, 1-й – учебный корпус, ауд № 3302

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки РАГС, 1-й учебный корпус

Автореферат разослан 25 января 2010 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



С А Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования Одним из важнейших условий стабилизации Российского государства становится выработка эффективной региональной политики, ориентированной на политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Важной задачей этого процесса является оптимизация функций органов государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между всеми уровнями власти, координация законодательной деятельности представительных органов территорий, выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, гармонизация межрегиональных отношений. На решение этих задач нацеливает и Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 2008 года¹. В рамках этих задач актуальным сегодня является исследование баланса интересов между различными уровнями власти, касающихся законодательской деятельности, в том числе местного самоуправления «Системный шаг, который мы должны совершить мы должны выйти на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития» - говорится в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ 2009 года².

Социально-экономической основой совершенствования российской государственности является долгосрочное социально-экономическое планирование – Стратегия 2020. В рамках сформулированной стратегии развития России до 2020 года выдвинуты новые приоритеты, в частности, инновационное устойчивое развитие. Актуальность проблемы обеспечения эффективной экономической политики и ее научный анализ в системе федеративных отношений диктуют необходимость сосредоточиться на изучении правовых условий, необходимых для устойчивого динамического процесса, перевода экономики на инновационный путь развития, реализации структурных реформ, направленных на повышение конкурентоспособности экономики, стимулирование развития наукоемких

¹ См. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2008г., www.kremlin.ru

² См. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 2009г., www.kremlin.ru

отраслей, совершенствование государственного управления на макроэкономическом уровне Социально-экономическое развитие регионов существенно зависит от государственного регионального управления, которое осуществляется за счет средств субъектов Российской Федерации В настоящее время в регионах начато внедрение бюджетирования, ориентированного на конкретные результаты

Указанные проблемы выдвигают на передний план задачу поиска новых подходов для выработки законодательного обеспечения региональной политики на современном этапе Следует заметить, что в регионах сложились различные подходы к выработке собственной социально-экономической политики Исследование этих подходов (в данном случае на примере Самарской области) представляется весьма актуальным

В предлагаемом диссертационном исследовании рассматриваются проблемы совершенствования федеративных отношений на региональном уровне как фактор укрепления российской государственности Немаловажной среди них является проблема неравномерности в развитии субъектов Российской Федерации и определения механизмов выравнивания уровней их развития Одним из эффективных путей решения данной задачи является территориальная интеграция субъектов Российской Федерации Это подтверждает пример регионального взаимодействия субъектов Российской Федерации Приволжского региона При рассмотрении экономических основ интеграции особое внимание в диссертационной работе было уделено кластерному подходу в решении социально-экономических задач, который пока не был всесторонне осмыслен Общепринятого понятия «кластер» еще не выработано Требуется более полное и четкое правовое регулирование комплекса вопросов, связанных с разработкой и реализацией региональной политики, территориального развития федерализма В данной ситуации возникла необходимость осмысления направленности дальнейших преобразований федеративных отношений, в определении вектора их реформирования

Такая непростая увязка федеральных, региональных и местных вопросов сделала необходимым использование системного подхода к исследованию В связи с этим в новое измерение переходит проблема развития местного самоуправления в системе федеративных отношений

Степень научной разработанности проблемы Автор диссертации опирается на научные разработки, посвященные анализу региональных

аспектов федеративных отношений, которые находят отражение у многих ученых, в том числе и в регионах. Авторами научных разработок в этой области являются Р Абдулатипов, А Автономов, Г Атаманчук, Л Болтенкова, А Баранов, И Бусыгина, С Валентей, В Гайдук, В Гельман, В Ковалев, А Кузьмин, В Лысенко, А Мащев, А Макарычев, Н Медведев, В Медведева, С Рыженков, М Столяров, И Умнова и другие

Комплексный политико-правовой анализ проблем федерализма и регионалистики России в постсоветский период был предметом научно-практических исследований многих ученых и политиков. Среди них С Бабурин, И Барццц, Л Болтенкова, И Конюхова(Умнова), Ю Краснова, А Мащев, Н Медведев, А Салмин, Л Смирнягин, С Шахрай и другие

Исследования региональных аспектов российского федерализма, его истории и особенностей в контексте международного опыта изучения моделей федеративного государственного устройства отражаются в трудах Р Абдулатипова, Л Болтенковой, С Валентея, Г Каменской, В Лысенко, Н Мириханова, В Михайлова, М Столярова, В Чиркина и других

Работы большинства авторов посвящены в основном общим концептуальным проблемам федерализма. В них присутствует политологический анализ становления российского федерализма в предыдущий период. Исследовались проблемы асимметрии, многонациональности, разграничения предметов ведения во властных отношениях центра и субъектов Российской Федерации, региональные особенности федерализма, основные этапы становления российского федерализма и многие другие

В анализе региональных проблем федеративных отношений существенную помощь оказали труды зарубежных авторов. Так, один из авторов школы сравнительного федерализма Д Этейзер рассматривал федерализм как совокупность разнообразных видов территориального устройства политий «Самая характерная черта федерации – укрепление региональных компонентов», – подчеркивает П Кинг. Правовые аспекты частей федерализма исследовались в трудах А Токвиля, В Острома

Проблемам субсидиарности в федеративных отношениях уделяют внимание многие авторы. Они исследуются Н Мирихановым, М Столяровым, В Зориным, которые видят субсидиарность одним из основных принципов укрепления федеративной государственности

Вместе с тем значительная динамика законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, конкретизирующая предметы

ведения, дающая большую самостоятельность субъектам федерации в хозяйственной и финансовой деятельности, сфере собственного правового регулирования, не получила достаточно полного отражения в литературе. С учетом этих обстоятельств автором сделана попытка осмыслить ряд актуальных проблем регионального уровня на примере Самарской области.

Целью диссертационного исследования является осмысление особенностей развития Самарской области как субъекта Российской Федерации в процессе совершенствования федеративных отношений.

Эта цель обусловила решение следующих **задач**:

- осмыслить территориальные особенности формирования российского федерализма,
- выявить место областных субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений,
- раскрыть процесс совершенствования региональной политики в Российской Федерации,
- проанализировать особенности формирования бюджетно-экономической политики в Самарской области,
- осветить развитие местного самоуправления в системе российского федерализма, проблем становления муниципальной власти в Самарской области,
- рассмотреть формы интеграции и межрегионального сотрудничества в новых условиях и их влияние на укрепление федеративных отношений (на примере Самарской области),
- выявить и изучить роль кластерной политики в региональном развитии, в укреплении интеграционно-экономических основ российского федерализма.

Предметом диссертационного исследования выступают закономерности реформирования федеративных отношений, взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, а также инновационные подходы к развитию межмуниципального сотрудничества на современном этапе.

Объект исследования – Самарская область как субъект Российской Федерации в системе российского федерализма, в процессе развития, обеспеченного совершенствованием федерального и регионального законодательств.

Гипотезой исследования стало выявление роли субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, конкретизация их полномочий в дальнейшем совершенствовании федеративных отношений, в укреплении российской государственности в условиях долгосрочного социально-экономического планирования. Анализируются основные тенденции и перспективы регионального развития в условиях создания инновационных подходов к построению моделей межмуниципального сотрудничества и реализации приоритетных социально-экономических программ на основе кластерной политики.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют научные труды, посвященные роли региональной политики в совершенствовании федеративных отношений.

Диалектический, исторический, социологический, системно-структурный методы позволили не только проанализировать и обобщить основные концепции федерализма, но и на их основе провести анализ современного развития субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений.

Исследовательская работа опиралась на принципы и положения институционального подхода, позволяющего определить формы и методы развития субъекта федерации в системе федеративных отношений на современном этапе. Исходя из политико-правовых особенностей темы исследования, автор обращался к теории и истории государства и права, политических течений, политической регионалистике и конфликтологии.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает следующие источники: Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Указы и Послания Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, договоры, заключенные между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты Самарской области и Приволжского округа, протокольные решения совещаний соответствующих государственных органов, труды российских ученых, общественных деятелей, материалы текущих архивов администрации Самарской области, официальные и информационные Интернет-сайты исследуемого региона, социально-экономическая статистика по России в региональном разрезе.

В качестве источников информации использовались данные периодической печати, Интернет-ресурсы, материалы научно-практических конференций. Специальной информационно-правовой базой явились материалы Автоматизированной системы обеспечения законопроектной деятельности Государственной Думы (АСОЗД), официальные сайты органов государственной власти, сайт совместного проекта ЕС и России «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации»

Основные результаты исследования, полученные автором, их научная новизна заключаются в том, что данная работа является одной из первых попыток комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов развития субъектов РФ в системе федеративных отношений на современном этапе, на примере Самарской области. Изучен опыт работы, накопленный Правительством Самарской области за последние годы в системе взаимодействия трех уровней власти: федерального, регионального и муниципального по вопросам социально-экономического развития региона, взаимодействия Самарской области как субъекта РФ с другими субъектами Приволжского региона и других близлежащих областей.

Особое внимание было уделено такому механизму построения эффективного взаимодействия, как развитие межмуниципального сотрудничества. Рассмотрен международный опыт такой работы, возможности построения сотрудничества, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ о местном самоуправлении, в полном объеме вступившем в силу с января 2009 г.

Специфика становления региональных и территориальных проблем российского федерализма вызывает рождение новых форм сотрудничества и требует более глубокого исследования, представляется необходимым на данном этапе глубже осмыслить роль субъекта федерации в процессе укрепления федеративного государства, так в нем рождается потенциал социально-экономического прогресса, пока еще недостаточное внимание уделяется проблеме возникновения интегральной модели территориального развития, у которой большое будущее.

На этой основе сделана попытка анализа возможностей образования региональных объединений взаимозависимых предприятий.

Новизной этого процесса выступает возникновение в данном субъекте федерации кластерного подхода к реализации приоритетных

социально-экономических программ, что подтверждается анализом автора. Практическое воплощение инновационной кластерной политики как организационной структуры осуществилось именно в этом стратегически важном регионе. В работе диссертантом даны авторские определения понятия «развитие системы межмуниципального сотрудничества».

Обобщен опыт специфики реализации на практике реформы местного самоуправления в масштабах Самарской области и Приволжском федеральном округе. В работе предложен ряд рекомендаций, направленных на оптимизацию региональных основ федеративных отношений как на политико-правовом уровне, так и в практическом их применении, проанализированы пути социально-экономического развития субъекта Федерации в процессе совершенствования федеративных отношений.

В работе автор дает анализ основных тенденций и перспектив развития конкретного региона в условиях создания инновационных подходов к построению моделей межмуниципального сотрудничества и реализации социально-экономических программ на основе кластерной политики.

Полученные результаты исследования сформулированы в положениях, выносимых на защиту:

1 Несмотря на масштабы осуществления государственной региональной политики, пока не удалось выйти на сбалансированную систему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. Одна из причин – недостаточное внимание со стороны органов государственной власти субъектов Федерации к мнению регионов при принятии решений по вопросам совместного ведения.

2 Эффективному государственному управлению способствует переход к среднесрочному бюджетному планированию, созданию крупных государственных корпораций в ряде секторов экономики, полное раскрытие ресурсного и хозяйственного потенциала каждого региона в целях достижения устойчивого экономического роста и конкурентоспособности.

3 Формирование бюджетно-экономической политики в Приволжском федеральном округе недостаточно конкретизируется, не носит целостного характера, при учете, что субъекты Федерации самостоятельны в рамках своих полномочий при формировании бюджетов разных уровней – регионального и муниципального.

4 Развитие межмуниципального и межрегионального взаимодействия становится значимым инструментом для укрепления горизонтальных социально-экономических связей в регионе и реализации основных принципов федерализма

5 Территориальный аспект интеграции – неотъемлемая часть формирования стратегий и программ социально-экономического развития России, в первую очередь, в инфраструктурных отраслях и естественных монополиях. В таком качестве региональная политика становится стержневым, системообразующим фактором стратегии социально-экономического развития России. В этих условиях новое значение приобретают межрегиональные связи.

6 Кластерная политика в субъектах Российской Федерации рассматривается в диссертации как инновационный подход в развитии региона и укреплении российского федерализма.

Практическая значимость диссертации. Материалы диссертации могут быть использованы для дальнейшего исследования особенностей развития субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений. Выводы, сделанные в работе, имеют теоретическое и практическое значение, могут быть учтены в практической деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, деятельности органов местного самоуправления, а также в подготовке и повышении квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Апробация работы. Диссертация подготовлена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Ряд проблем, нашедших отражение в диссертации, был вынесен для обсуждения на научно-практической конференции «Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствования межрегиональных связей в Поволжском регионе с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов». Диссертация обсуждена на заседании проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы.

при Президенте Российской Федерации Ряд положений диссертации опубликован в сборнике научных трудов кафедры за 2009 год

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность выбранной темы диссертации, раскрыта степень изученности проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, дана характеристика научной новизны и практической значимости работы

Первая глава – «Место областных субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений» – состоит из трех параграфов

В данной главе рассматривается историческая обусловленность федеративных отношений, сложившихся на территории нашей страны за определенный исторический период, модель российского федерализма на современном этапе исследуется в контексте международного опыта изучения моделей федеративного государственного устройства

Первый параграф – «Совершенствование региональной политики – одна из ведущих тенденций развития российского федерализма»

Согласно Конституции РФ, Россия является федеративным государством Следует отметить, что это не снимает противоречивые мнения о развитии российского федерализма, а наоборот, актуализирует проводимую в настоящее время федеративную реформу, вызывающую дискуссии о будущем административно-территориальном устройстве государства

Президент РФ Медведев Д А в Послании Федеральному Собранию РФ 2008 года отметил, что « одной из главных задач в ближайшее время, несмотря на проделанную работу достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами»¹

Эволюционную основу развития федеративных отношений в современной России рассматривает Р Г Абдулатипов Он пишет, что, закрепляя сложившиеся де-факто наименования и взаимоотношения

¹ См Абдулатипов Р Г Национальный вопрос и государственное устройство России М «Славянский диалог», 2000

национально-территориальных и административно-территориальных образований, российский федерализм твердо встал на конституционные основы. Рассматривая российский федерализм, прежде всего необходимо проанализировать его политико-правовую природу.

Демократический характер Российского федеративного государства проявляется в том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹. Действительно, федерализм создает существенные предпосылки для утверждения демократических начал в обществе и государстве.

Одной из важнейших задач реформирования российского федерализма, решаемых в последние годы, является совершенствование регионального развития страны.

Как подчеркивает В.К. Медведев², понятие «регион» в современной науке крайне гибко. Оно многозначно в социально-экономическом, географическом аспекте, в региональной экономике, в теории государственного управления. Однако в современных научных словарях пока нет общепринятого определения термина «регион».

По мнению А.А. Мащнева³, существует несколько подходов в российской регионологии. Регионализм в России и в СССР рассматривается как форма государственного устройства и управления.

Новая формирующаяся реальность постсоветского пространства и общества стала определяться как его современная регионализация. В середине 90-х годов начала разрабатываться региональная политика в целях оптимизации государственного управления.

Региональная политика зачастую идентифицировалась с федеративной политикой, а субъекты федерации – с регионами. Вместе с тем, как отмечает И.В. Следзевский⁴, проблема регионализации России шире проблемы федерализма, развития федеративных отношений между центром и субъектами федерации, поскольку включает специфические

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 года.

² См. Медведев В.К. Региональные интересы и политика. М., 2003. С. 36-37.

³ См. Мащнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. Изд-во РАГС, М., 2000.

⁴ См. Следзевский И.В. Регионализм в Российской Федерации как новая социокультурная реальность. В кн. Федерализм и региональные отношения / Опыт России и Западной Европы. М., 1999. С. 54.

вопросы властных полномочий регионов внутри государства, формирования регионального сознания и региональной идентичности, создания межрегиональных, экономических и других объединений, которые могут выходить за рамки границ федеративных единиц. И сегодня стратегия совершенствования федеративных отношений как долгосрочная программа увязана с вопросами регионализации страны и государственного управления.

В целях создания экономических основ реформирования федеративных отношений субъекты Российской Федерации формировали межрегиональные Ассоциации. Региональная политика может эффективно осуществляться на основе глубокого знания истории, социокультурных особенностей каждого конкретного региона. Попытки выработать региональную политику предпринимались еще в первой половине 90-х годов прошлого века. Известно, что 3 июня 1996 года Указом Президента РФ № 803 были установлены «Основные положения региональной политики Российской Федерации». Суть их заключалась в децентрализации власти путем закрепления за ее субъектами возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также в усилении влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти.

Новое направление реформирования федеративных отношений, отмечено принятием Указа Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». В соответствии с ним Россия была поделена на семь федеральных округов. Шесть национально-территориальных административных единиц входят в состав Приволжского федерального округа. В целом на территории этого региона проживают русские (более 70%), татары, башкиры, чуваш, удмурты, мордва, марийцы, коми-пермяки, а также представители других национальностей и этнических групп.

В структуре промышленности первенствуют такие отрасли, как машиностроение и топливно-энергетический комплекс. Существенный объем промышленного производства Приволжского федерального округа составляет продукция сельского хозяйства, химической и легкой промышленности. Таким образом, Приволжский федеральный округ играет важнейшую роль в экономике страны, территориально находясь в

центре страны, являясь связующим звеном между западной и восточной частью Российской Федерации

Далее автор анализирует основные показатели социально-экономического развития Самарской области как составной части Приволжского федерального округа по различным критериям. Стратегическое положение Самарской области, ее потенциал (как кадровый, так и ресурсный) говорит о важности этого субъекта федерации, который дает интересный опыт организации плодотворного взаимодействия разных этнических и конфессиональных общностей. Финансовая политика региона реализуется в пределах ее компетенции в вопросах законодательного регулирования, организации и управления финансовыми потоками. Функционирование и развитие территориальных финансов основывается на концепции региональной экономической политики.

Во втором параграфе «Формирование бюджетно-экономической политики» – финансовая политика региона рассматривается как важная и необходимая составная часть механизма социально-экономического управления. Финансовая политика субъекта Федерации разрабатывается с учетом специфических особенностей региона, проблем развития и путей их решения. Бюджетная система в федеративном государстве отличается от бюджетной системы государства унитарного наличием трех уровней: федерального, субъектов федерации и местного.

В основу стратегии реформы межбюджетных отношений положен принцип взаимоувязанного по масштабам и темпам повышения централизации бюджетных ресурсов и одновременной децентрализации «официальных» полномочий.

Важнейшими факторами, определяющими зависимость региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета, структуру региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории, а также целый ряд других показателей, являются пропорции разделения доходов и расходов между федеральными и региональными бюджетами. Исходя из этого, можно определить, что бюджетный федерализм в России требует построения четкой организации взаимодействия между бюджетами разных уровней – федеральным, региональным и, естественно, местным.

Межбюджетные отношения призваны иметь системный характер, что означает четкое законодательное и бюджетное разграничение расходов

и доходов на долговременной основе между звеньями бюджетной системы. Наиболее эффективным направлением реализации принципа бюджетного федерализма, способом разрешения противоречий между центром и субъектами Российской Федерации является предоставление регионам максимальной хозяйственной самостоятельности.

Формирование бюджетно-экономической политики в Приволжском федеральном округе не носит целостного характера, и каждый субъект федерации самостоятелен, в рамках своих полномочий при формировании бюджетов разных уровней – федерального, регионального и местного.

В Приволжском федеральном округе Самарская область занимает лидирующее положение по многим экономическим показателям, не являясь дотационным регионом. Показатели социально-экономического развития Самарской области за 2008 год свидетельствует о том, что Самарская область обеспечивает себя основными продуктами питания (мясо-молочной и другой сельскохозяйственной продукцией), обладает достаточными энергетическими ресурсами и т.д.

Оценивая инвестиционную деятельность Самарской области, автор делает вывод, что она занимает 3 место среди регионов Приволжского федерального округа по показателям общего объема инвестиций в основной капитал. Инновационная система Самарской области представляет собой совокупность организаций частного и государственного секторов экономики, ведущих исследования и разработки, производство и реализацию высокотехнологичной продукции, а также занятых управлением и финансированием инновационной деятельности. Основным источником финансирования инновационной деятельности остаются собственные средства предприятий. Доля иностранных инвестиций незначительна и в динамике убывает.

Государственная поддержка инновационной деятельности существенно возросла за счет средств всех бюджетов – федерального, областного и местных. В структуре инвестиций в основной капитал по источникам финансирования несколько сократилась доля собственных средств организаций, однако она по-прежнему является преобладающей и составляет более 62%. Тем не менее, в области успешно развивается тенденция перехода к более прогрессивной модели финансирования инвестиционного процесса, основанной на активном использовании кредитных ресурсов. Анализ структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности позволяет сделать вывод о том, что

Самарская область как территория с высокой концентрацией научного, образовательного и производственно-технического потенциала располагает благоприятными условиями для развития инновационного бизнеса, превращения инновационной деятельности в основной долгосрочный источник повышения конкурентоспособности промышленности и сферы услуг

Автор, говоря о необходимости консолидированной и эффективной государственной власти, обращает внимание на необходимость дальнейшего упорядочивания в межбюджетных отношениях, отмечает, что их прозрачность и предсказуемость будет являться реальным стимулом к развитию структуры внутренних инвестиций, а также основой к развитию «горизонтальных» социально-экономических связей и развитию межбюджетных отношений. Особую роль в этом процессе начинают играть структуры местного самоуправления и совершенствование межмуниципального сотрудничества. К сожалению, существующее законодательство не конкретизирует порядок взаимоотношений федерального и местного бюджетов. В России основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет регулирующих налогов. Эта практика не обеспечивает самостоятельности местных бюджетов. Учитывая, что доходы местных бюджетов формируются наполовину из местных налогов, необходимы законодательные меры, обеспечивающие справедливые взаимоотношения между региональной властью и местным самоуправлением. Налоговый кодекс ликвидировал часть местных налогов, при этом введение субъектами Федерации налога на недвижимость лишает местные бюджеты земельного налога и налога на физических лиц. У местного самоуправления остается три вида налогов: налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. Но эти налоги способны обеспечить лишь менее 2% доходной базы местных бюджетов.

Президент РФ Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ 2008 года отметил, что «До сих пор не найдена схема оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. А также – нужна схема их эффективного взаимодействия с региональными органами власти. Напомню, что в соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему. Однако эта норма Конституции в

полной мере пока так и не реализована Правительству следует еще раз изучить этот вопрос и представить необходимые предложения»¹

В Послании Федеральному Собранию 2008 года Президент РФ Медведев Д.А. также отметил, что «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства»²

Нормы муниципального права содержатся в значительном количестве федеральных нормативных правовых актов, тем не менее имеет место несогласованность между собой норм, касающихся порядка организации и деятельности местного самоуправления. Развитие института местного самоуправления в российских условиях способствует становлению системы демократического управления.

Формирование жизнеспособной системы местного самоуправления – необходимый этап в построении правового государства.

В третьем параграфе – «Местное самоуправление в системе федеративных отношений» обращается внимание на то, что определяющее значение для формирования современной системы местного самоуправления в нашей стране имеет принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации. Конституция РФ, признавая институт местного самоуправления как элемент гражданского общества, подразумевает самостоятельную деятельность населения непосредственно или через выборные органы местного самоуправления, а значит, невхождение в систему органов государственной власти. Этот социальный институт трактуется как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает равенство правового статуса всех муниципальных образований.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

¹ Постановление Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008г., www.garant.ru

² Там же

Автор анализирует правовые основы местного самоуправления и приходит к выводу, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ Конституционный Суд РФ принял целый ряд решений в защиту интересов местного самоуправления в России

Рассматривая местное самоуправление в системе федеративных отношений, автор анализирует процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, который не всегда осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Предложен принцип прямого бюджетного финансирования (из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ), которые зачисляются в доходы местных бюджетов. Доходная база муниципальных округов формируется и используется для реализации полномочий по решению вопросов местного значения Конституция РФ, закрепив местное самоуправление как один из институтов правового государства, дала возможность для его полноценного функционирования путем закрепления за ним права пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью. Институт муниципальной собственности – это новый институт права, получивший право на существование в связи с приведением в соответствие с современными условиями развития общества законодательства Российской Федерации. Муниципальная собственность используется для многих потребностей, которыми являются экономическое развитие, инвестиционные цели, размещение населения в жилых муниципальных домах, для административных целей и будущего развития.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ стало новой важной вехой на пути развития местного самоуправления и расширения его самостоятельности в условиях демократического федеративного правового государства.

В данном параграфе автор рассматривает основные этапы становления местного самоуправления в РФ на примере Самарской

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями на 03.06.2006 г.), www.economy.sam-reg.ru

области, приводя конкретные правовые акты, программы развития отдельных муниципалитетов и программы региональной власти по этапам вступления в полную силу указанного закона с 1 января 2009 года

Глава II. «Региональные взаимоотношения субъектов Российской Федерации и перспективы российского федерализма» – состоит из трех параграфов. Эта глава посвящена анализу региональных и организационных основ российского федерализма, оптимизации системы и структуры органов государственного управления в России на федеральном и региональном уровне, а также основным тенденциям развития российского федерализма

В первом параграфе «Социально-экономическая интеграция субъектов Российской Федерации» автор подробно анализирует этапы развития федерализма не только как форму государственного устройства, но и как основополагающий принцип взаимоотношений центра и регионов. Отмечается, что одной из важнейших основ федеративного устройства Конституция РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти

Развивая мысль о целесообразности развития региональных отношений в рамках федеральных округов, автор обращает внимание, что этот процесс может сыграть серьезную роль как в развитии региональной политики в целом, так и выполнить функцию децентрализации президентской власти в целом

Диссертант делает акцент на реализации этой политики на основе принципов бюджетного федерализма, что позволит всем уровням власти федеральному, региональному и муниципальному – эффективно реализовывать программы социально-экономического развития региона

При этом автор приходит к выводу, что региональные власти должны играть здесь ключевую роль

Создание федеральных округов рассматривается диссертантом не как усиление центра, а как результат планомерного развития конституционного принципа единства системы государственной власти и решения соответствующих управленческих задач

В результате, автор делает вывод о том, что, в рамках существующей системы федеральных округов целесообразно развивать горизонтальные социально-экономические связи, способствующие совершенствованию федеративных отношений, развитию как отдельных субъектов федерации, так и региона в целом. Автор приходит к выводу, что социально-

экономическая интеграция субъектов РФ – это закономерный и логичный процесс, обусловленный не только исторически сложившимися связями между регионами, но и реально существующая действительность, имеющая политико-правовую поддержку на всех уровнях власти федеральном, региональном и муниципальном. Это обеспечивает единство и целостность страны, реализуя основные принципы федерализма.

Во втором параграфе «Развитие регионального и межмуниципального сотрудничества субъектов Российской Федерации Приволжского региона» – рассматривается правовая природа и эффективность взаимодействия федеральных и региональных органов власти, осуществляется оценка комплекса политико-правовых, экономических и социальных аспектов нормативных актов, регламентирующих механизмы взаимодействия между федеральными и региональными органами власти, а также правовые возможности для развития межрегионального сотрудничества.

Автор делает акцент на целесообразности развития межмуниципального сотрудничества, реализуя право граждан на самостоятельное осуществление власти в рамках своих полномочий. Это право включает в себя право на сотрудничество, а также на вступление в рамках закона в ассоциации с другими муниципальными единицами для осуществления задач, представляющих общий интерес.

Диссертант, анализируя реализацию положений закона, отмечает, что в законе №131-ФЗ ст 8 гл 1 в общем виде определяются принципы, цели и формы межмуниципального сотрудничества. А ст 9 Федерального закона №131-ФЗ специально посвящена возможностям межмуниципального взаимодействия как в региональном, так и на международном уровнях. Автор анализирует не только правовое регулирование создания региональных советов муниципальных образований, но и концепцию межмуниципального сотрудничества¹.

В качестве субъектов межмуниципального сотрудничества выступают муниципальные образования всех типов, в лице соответствующих органов местного самоуправления. Кроме того, субъектами межмуниципальных кооперационных отношений могут быть и объединения муниципальных образований. Это особенно касается

¹ См «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации» правовые аспекты федерализма. Сборник материалов проекта М. 2006

кооперационных связей более высокого уровня – регионального, межрегионального, общероссийского

Развитие межмуниципального сотрудничества в последние годы эффективно складывается, опираясь на реализацию Закона о местном самоуправлении и основные этапы подготовки к вступлению его в полную силу с 2009 года

Делается вывод о том, что данный процесс может являться важным стимулирующим фактором в региональной социально-экономической интеграции как отдельного субъекта федерации, так и региона в целом

Диссертант, изучая региональную нормативно-правовую базу и проводя анализ этого процесса в отдельном субъекте федерации, в частности в Самарской области, четко фиксирует все этапы становления местного самоуправления в Самарской области: установление границ муниципальных образований, придания им соответствующего статуса: городской округ, муниципальный район, городское поселение, формирование органов местного самоуправления, разграничение имущества, приведение законодательной базы области в соответствие с требованиями федерального законодательства

Развивается и финансовая поддержка муниципалитетов за счет бюджета области и в настоящее время оказывается по трем направлениям. Одним из основных инструментов развития межмуниципального сотрудничества рассматривается развитие и комплексная поддержка малого и среднего предпринимательства в регионе

Автор обращает внимание на новый этап развития межмуниципального и регионального сотрудничества, который существенно меняет конструкции взаимодействия, и предлагает инновационную модель социально-экономического развития перспективных отраслей: это реализация кластерной политики в регионе, позволяющего сопрягать сферы общественного развития. Основным инструментом для реализации кластерного подхода по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона выступает специально созданная «Корпорация Самарской области», основанная на принципах частно-государственного партнерства

Автор отмечает, что главной задачей кластерной политики власть видит поддержку инновационного бизнеса, развитие высокотехнологических производств и вовлечение в процесс малого и среднего бизнеса

Международное сотрудничество российских муниципалитетов выступает в качестве самостоятельного направления межмуниципальной кооперации. Особое значение имеют приграничные и региональные межмуниципальные связи, возникающие между соседними муниципальными образованиями, граничащих между собой субъектов РФ, а также между приграничными муниципальными образованиями РФ и соседними приграничными муниципалитетами зарубежных государств¹.

Перечисленные цели и направления межмуниципального сотрудничества имеют тенденцию к дальнейшему развитию и расширению. Это является одной из самых перспективных форм развития «горизонтальных» связей в регионах. Если рассматривать создание федеральных округов в концепции закономерной регионализации страны, то логичнее всего было бы сделать ставку именно на такое межмуниципальное сотрудничество субъектов РФ.

Автор высказывает предположение о необходимости принятия законодательного акта «О финансовых и экономических основах местного самоуправления».

В третьем параграфе «Кластерная политика как стратегия регионального развития и укрепления российского федерализма» – анализируются сложившиеся тенденции в российской модели федеративного устройства, выявляются ключевые проблемы, тормозящие эффективность их развития, а также выявляются возможные направления оптимизации отношений между центром и регионами в условиях развития российского федерализма.

Современное состояние федеративных отношений и региональной политики в Российской Федерации характеризуется следующими тенденциями:

- активизация интеграционных процессов и упрочение государственной целостности,
- укрепление институтов государственной власти на федеральном уровне,
- поиск оптимальных форм децентрализации государственного управления,
- сочетание законодательного и договорного регулирования федеративных отношений,

¹ См. «Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации» // Правовые аспекты федерализма. Сборник материалов проекта М., 2006.

- обеспечение комплексного экономического и социального развития страны и ее регионов,
- повышение ответственности региональных и местных органов власти за решение общественно значимых задач

Динамика развития федеративных отношений в России продолжает оставаться интенсивной. За последние годы страна пережила ряд трансформаций федеративного устройства, существенно продвинувшись вперед по пути формирования России как демократического федеративного правового государства, преодолевая немалые трудности.

Анализируя современное развитие субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений, автор делает вывод, что создание оптимальной и эффективной многоуровневой системы государственного управления – необходимое условие обеспечения динамичного социально-экономического развития России.

Развитие социально-экономических связей в регионе может идти на всех уровнях, в том числе на уровне межмуниципального взаимодействия внутри региона. Субъектами межмуниципального сотрудничества могут выступать муниципальные образования всех типов, в лице соответствующих органов местного самоуправления. Это особенно касается кооперационных связей более высоких уровней – регионального, межрегионального, общероссийского.

По-прежнему актуален вопрос о необходимости разработки стратегий регионального развития. Автор рассматривает новый этап развития межмуниципального и регионального сотрудничества, анализируя инновационную модель социально-экономического развития перспективных отраслей. Одним из результатов комплексного подхода к решению этих задач является осуществление кластерной политики в регионе.

Механизм частно-государственного партнерства, используемый при создании программы развития региона, лег в основу структуры, обеспечивающей развитие перспективных отраслей экономики. В современной экономике, особенно в условиях глобализации, традиционное деление на сектора или отрасли утрачивает мобильность. На первое место выходят кластеры – системы взаимосвязей фирм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей. Именно об этом говорил в своей программной речи на Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2009 года Президент РФ

Дмитрий Медведев. Необходимость инновационного характера развития экономики подчеркивал и Председатель Правительства РФ Владимир Путин, выступая 20 февраля 2009 года в Жуковском, причем применительно к авиационной отрасли

На втором межрегиональном экономическом форуме «Самарская инициатива кластерная политика – основа инновационного развития национальной экономики» были определены проблемы, стоящие на пути реализации кластерного подхода в России, и пути их решения за счет объединения усилий федеральных и региональных органов власти, бизнеса и экспертного сообщества. Кластерная политика оказывает влияние не только на функционирование самих организаций (экономическая эффективность), но и на тот регион, где развивается кластер (социальная эффективность).

Сегодня кластерный подход рассматривается на федеральном уровне в качестве одного из инструментов интенсификации социально-экономического развития региональной экономики. В программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу отмечено, что формирование и развитие кластеров необходимо для перехода от малоэффективного выравнивания к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста. Реализация кластерной политики предполагает обеспечение эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей на новом уровне, отвечающем потребностям развития.

Автор рассматривает нормативные документы, такие как «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации»¹, в которых даются определения ключевых понятий. Кластер – группа однородных взаимосвязанных экономических объектов (корпораций отраслей или предприятий). Региональный кластер – сетевая структура, которая включает представителей власти, бизнес-сообщества, организации гражданского общества в регионе, сплоченных вокруг ядра конкурентоспособной экономической деятельности. Автор подробно

¹ «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации» www.council.gov.ru

рассматривает предпосылки и условия для создания кластеров, а также выделяет ряд факторов, препятствующих развитию кластеров

Выделяют три вида кластеров

- региональные (регионально ограниченные объединения вокруг научного или промышленного центра),

- вертикальные (объединения внутри одного производственного процесса, например, цепочка «поставщик — производитель — сбытовик — клиент»),

- горизонтальные (объединение различных отраслей промышленности в один мегаcluster, например, «химический кластер» или на еще более высоком уровне агрегации «агропромышленный кластер») Главная особенность кластера — его инновационная ориентированность

С помощью кластеров органы государственной власти и управления могут эффективнее использовать новые рыночные тенденции для социально-экономического развития региона Кластерный подход предоставляет органам власти инструментарий эффективного взаимодействия с бизнесом, приводит к более глубокому пониманию его характерных показателей и тактических задач, дает возможность целенаправленного и мотивированного реального стратегического планирования ресурсов региона, развития территорий и повышения конкурентоспособности экономики

Изучение и анализ теоретико-методологических подходов, зарубежного и отечественного опыта позволило определить технологию формирования кластеров в регионе, предусматривающую три основных этапа

Самарская область стала первым регионом, где кластерная политика воплощается в реальные проекты За несколько последних лет новые финансовые институты, такие как «Корпорация Самарской области», созданные для реализации кластерной политики и поддержки малого и среднего предпринимательства в регионе, основываясь на принципах частно-государственного партнерства, привлекли к финансированию бизнес-проектов на всех стадиях инновационного цикла как банковские структуры, так и инвестиционные компании Это — качественно новые институты, аналогов которым нет ни в одном субъекте Федерации Цель создания Корпорации заключается в том, что бы привлечь инвестиции в экономику области Это единственный субъект Федерации, где в

Концепции развития региона до 2020 года прописан не отраслевой, а кластерный подход

Целостность и сила российского государства основаны на единстве его многонационального народа. Такое единство требует бережного отношения к национальной самобытности всех народов, объединивших свои территории и способы хозяйствования, культуры и традиции в рамках Федерации. Принятие нормативных правовых актов об основах государственной национальной и региональной политики – необходимая мера, но она достигнет своей цели только при условии одновременного внесения соответствующих изменений в законодательство.

Автор особо подчеркивает, что кластерная политика может рассматриваться как стратегия регионального развития и укрепления федерализма в Российской Федерации.

В заключении изложены основные результаты исследования, подведены итоги, сформулированы основные выводы, определены перспективы развития субъектов Федерации в системе федеративных отношений в современных условиях.

Одной из важнейших задач реформирования российского федерализма, решаемых в последние годы, является совершенствование регионального развития страны.

Рассматривая финансовую политику субъекта Федерации, автор уточняет, что она должна разрабатываться с учетом специфических особенностей региона, проблем развития региона и путей их решения.

Диссертант отмечает, что прозрачность и предсказуемость межбюджетных отношений будет являться реальным стимулом к развитию структуры внутренних инвестиций, а так же основой к развитию «горизонтальных» социально-экономических связей и развитию межбюджетных отношений. Особую роль в этом процессе начинают играть структуры местного самоуправления и развитие межмуниципального сотрудничества.

Анализируя порядок взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, автор подчеркивает, что муниципальные образования нуждаются в обеспечении экономической и финансовой самостоятельности в соответствии с разграничением предметов ведения между уровнями власти.

В своей работе диссертант подчеркивает целесообразность развития межмуниципального и регионального сотрудничества, которое может

существенно изменить систему взаимодействия и предлагает инновационную модель развития перспективных отраслей экономики

Автор приходит к выводу, что социально-экономическая интеграция субъектов Российской Федерации обеспечивает единство и целостность страны, реализуя основные принципы федерализма

Список научных публикаций автора по теме исследования:

Публикации в научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ

1 Румянцева А А Межмуниципальное сотрудничество, как инструмент социально-экономической интеграции региона //Этносоциум №2 2009, (0,7 п л)

2 Румянцева А А Социально-экономическая интеграция субъектов Российской Федерации Приволжского региона //Социология власти, №4 2009, (0,7 п л)

Публикации в других изданиях

1 Румянцева А А Кластерная политика – основа инновационного развития региональной экономики, Сборник научных статей РАГС при Президенте РФ «Вопросы национальных и федеративных отношений» – М Изд-во РАГС, 2009 (0,7 п л)

2 Румянцева А А Пути и формы решения социальных проблем студенчества на региональном уровне //Современные формы взаимодействия муниципальной власти с молодежными организациями содержание и перспективы Тезисы Всероссийской научно-практической конференции – М , 2009 (0,5 п л)

3 Румянцева А А Об опыте реализации политики поддержки развития студенческого самоуправления (1990-е – 2007 г)// Интеллектуальный и индустриальный потенциал регионов России Материалы Всероссийской научно-практической конференции – М , 2009 (0,3 п л)

Общий объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,9 п л

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Румянцевой Алевтины Александровны

Тема диссертационного исследования

**РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Научный руководитель
доктор исторических наук, профессор
Мацнев Андрей Алексеевич

Изготовление оригинал-макета
Румянцева А А

Подписано в печать 19 01 2010г тираж 80 экз
Усл п л 1,3

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

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ №10
119606, Москва, пр.Вернадского, 84