



На правах рукописи

ГУСЕВА ЖАННА ВЯЧЕСЛАВОВНА

**ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
КАК ПРОЦЕСС: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Специальность 23 00.02. – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

19 НОЯ 2009

Москва – 2009

Диссертация 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 исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна
- Официальные оппоненты — доктор исторических наук, профессор
Зотова Зоя Михайловна
кандидат политических наук
Еремин Евгений Владимирович
- Ведущая организация — Российский университет дружбы
народов

Защита состоится «26» ноября 2009 г. в 14 00 ч на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу. 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84, I уч корпус, ауд № 2200

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (I уч. корпус)

Автореферат разослан «26» октября 2009 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук,
доцент



Пистрякова С А

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Исследование процесса федерализации, ее форм в истории российской государственности представляется весьма актуальной и важной для анализа и прогностики развития современной Российской Федерации. Российская Федерация, образованная в начале 90-х годов XX века и получившая правовое обоснование в Конституции Российской Федерации (1993 год), является современной формой многовековой федерализации России, включившей в себя из прошлого многие элементы управления территориями и народами.

Российская Федерация является исторически сложившейся формой государственного устройства нашей страны, призванной обеспечить государственное единство при сохранении многообразия национальной структуры общества, территориального устройства, разносторонние интересы в рамках территорий и народов общей государственности. История России шла по пути укрепления государственности, а принцип федерализации – объединения территорий, народов и культур - всегда лежал в основе государственного строительства. Географическое, культурное и национальное многообразие определяет природу этого процесса, который в той или иной форме реализовался в государственном устройстве страны.

Процесс федерализации России на современном этапе предусматривает наряду с учетом пространственно-территориального и этносоциального компонентов дальнейшую децентрализацию государственного управления. Федерализация как форма децентрализации вытекает из потребности перенести на места часть функций по управлению или законодательству государства для осуществления их сообразно местным условиям. Причем в число этих местных условий национальные особенности могут входить только как составная часть. Россия при огромной своей величине и огромном разнообразии своих местных условий не может эффективно управляться из центра. Необходима не только децентрализация управления и местного самоуправления, необходима также и децентрализация законодательства, в котором должен быть удовлетворен целый ряд местных потребностей отдельных составных ее частей.

Таким образом, Россия востребовала элементы федерализации в силу объективных причин, так как социально-экономическое, географическое, социокультурное своеобразие регионов в таком большом государстве, как Россия, несовместимо с унитарным способом управления

В связи с этим А С Автономов обращает внимание, что практически все крупные государства представляют собой федерации, поскольку управлять обширной по территории поликультурной страной с разнообразными условиями жизни и экономической деятельности можно только при опоре на федеративные принципы¹

Е И Козлова и О Е Кутафин видят в федерализации «больше возможностей для устройства управления на местах в соответствии с их интересами»²

Нельзя не согласиться с мнением многих исследователей, что овладение процессами федерализации и регионализации требует внимательного изучения собственного российского исторического опыта. При этом необходимо учитывать разные типы и варианты федерализации как межтерриториальной, так и межэтнической. Причем соотношения между ними, реальное содержание не являются разобщенными, они взаимосвязаны и взаимообусловлены

Сегодня актуальным является разграничение понятий «федерализация» и «регионализация», места и роли местного самоуправления в этих процессах

Именно на эти проблемы обратил внимание В В Путин в выступлении на расширенном заседании Государственного совета Российской Федерации «О стратегии развития России до 2020 года» (8 февраля 2008 года)

Говоря о перспективах развития Федерации, он подчеркнул, что «мы не только стали единой страной, но все эти годы вели целенаправленную работу по развитию федеративных отношений. Было проведено четкое разграничение полномочий Федерации, регионов и местного самоуправления – с одновременной передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный

¹ Автономов А С Российский федерализм и зарубежный опыт // Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России» Серия «Федерализм» Вып 2 М, 2002 С 189

² Козлова Е И, Кутафин О Е Конституционное право России Учебник 2-е изд, М, 1998 С 115

уровень По сути произошла серьезная децентрализация властных полномочий»¹

Исследование выявило, что процессы федерализации и регионализации требуют более углубленного научного и политико-правового изучения в целях концептуально-прогностического осмысления развития федеративных отношений в Российской Федерации

Степень научной разработанности проблемы.

Анализ многих исследований, касающихся развития федерализма в России, свидетельствует о достаточно обширной разработанности проблемы вообще. Однако во всей массе изученной литературы практически нет специальных обобщенных работ, посвященных комплексному анализу процесса федерализации в истории России как объективной необходимости ее развития. А имеющиеся исследовательские материалы не дают ответов на многие вопросы, поставленные историей развития Российского государства. Известно, что складывающаяся в течение многих лет федеративная система в России – это совокупность исторически сложившихся региональных социально-экономических и национально-этнических отношений.

Что касается анализа процесса сущности и форм федерализации, то здесь необходимо отметить разное отношение к природе этого явления. Большинство ученых в разные времена доказывали фактическое применение элементов федерализации и регионализации в становлении и развитии российской государственности, обладающей огромной территорией с различными природными, географическими, этническими особенностями (Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, В.В. Гайдук, Н. Муравьев (начало XIX века), Л.Г. Олех и др.).

Сомнение этот процесс вызывает у других. Известно, что П. Пестель выступал против принципа федерализации. В.А. Печенев уже после распада СССР задает вопрос: «Федерализация России, что это: панацея или ловушка, которая может привести через конфедерацию к ее расчленению и распаду (вслед за СССР)?»² Россия – фактически единственная из бывших союзных республик, которая после обвального распада СССР пошла по пути федерализации.

¹ www.kremlin.ru/stc/2008 Расширенное заседание Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года»

² Печенев В.А. Россия многонациональная опять на распутье. М., 1999. С. 4

Для анализа процессов федерализации важно обратиться к мнению зарубежных и отечественных исследователей. Так, Д. Элазар отмечает, что в основе расхождения в понимании проблем федерализма лежат следующие шесть причин: федерализм одновременно относится к структуре и к функционированию государственной власти, содействует сохранению как единства, так и разнообразия общественных структур, включает действие как политических, так и социальных факторов, связывает воедино как цели, так и средства их достижения, связывает эти цели как с развитием страны, так и с глобальными проблемами мирового развития, постоянно меняет формы своей политической организации.

Зарубежными и отечественными учеными проблема федерализации стала осмысливаться с точки зрения достижения компромисса в управлении сложными структурами. Федерализм, пишет Р. Арон, представляет собой единственное цельное усилие, чтобы выйти из тупика и наладить порядок.¹ Классификацию федераций представил П. Кинг. Обогащают науку о федерализме труды зарубежных ученых В. Острома, К. Росса, П. Хенз, Д. Кола, Э. Яна и др. Большое влияние на современную федеративную политику и науку оказывают труды Д. Элазара, А. Лейпхарта, В. Л. Ливингстона, Р. Саква, А. Токвиля и др.²

По мнению П. М. Силинова, серьезным фактором, детерминирующим развитие федерализма, является регионально-плюралистический фактор. Только особенности территориального, экономического, культурного характера могут приобретать локально-территориальное оформление. Ссылаясь на В. Ливингстона, он пишет: «Если эти разнообразные элементы общественных отношений сгруппированы территориально, то результатом самовыражения данной диверсификационности социума может стать общество, являющееся в своей сути федеративным. Если в обществе не существует территориально-сгруппированных функциональных различий, то такое общество не нуждается в федерализме; именно территориальная

¹ См. Федерализм. Энциклопедический словарь М., 1997 с. 248.

² Кинг П. Классификация федераций // Полис, 2000, № 5, Остром В. Смысл американского федерализма М., 1993, Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис, 1999, № 3, Хенз П. Федерализм, национальные группы и структура региональной власти в Российской Федерации // Федерализм, регионализм и конституционная реформа в Российской Федерации М., 1994.

сгруппированность разнообразия и обуславливает потребность в федеративной системе управления»¹

Федерализация и регионализация в истории Российского государства закономерно рассматриваются как сопутствующие. С этих позиций к осмыслению федерализации для России в свое время подходили российские мыслители в прошлые века. А.Н. Радищев, Н.М. Карамзин, М.М. Сперанский, Н.П. Огарев, М.А. Бакунин, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, В.М. Гессен, Ф. Кокошин, А.С. Яценко и др. В нашей стране идеи федерализма активно начали распространяться с первой четверти XIX века. Они основывались на историческом опыте формирования российского государства и анализе опыта территориального управления и самоуправления.

В СССР проблемы дальнейшей федерализации государства на основе советского федерализма фактически не исследовались. Внимание, в основном, концентрировалось на «национально-государственном строительстве». Фундаментальным обобщающим трудом этого периода было 2-х томное издание «Истории национально-государственного строительства в СССР (1917-1978)», изданное Академией наук СССР и Институтом истории СССР в 1979 году. В нем рассматриваются основные этапы истории национально-государственного строительства в СССР в целом, всех его республик, национальных областей и округов, раскрываются основные закономерности национально-государственного строительства. Советский федерализм был взаимосвязан с задачами национальной политики СССР. В этом аспекте анализ его сущности представлен в трудах Абдулатипова Р.Г., Болтенковой Л.Ф., Калининной К.В., Кулешова С.В., Михайлова В.А., Печенева В.А. и др.

После распада СССР, когда шел трудный поиск форм федерализации Российского государства в условиях демократии, вышел актуальный, целенаправленный труд «Федерализм в истории России» в 3-х книгах, издание Верховного Совета Российской Федерации (1992 год), авторами которого являются известные ученые и политические деятели Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. В нем на анализе становления и развития Российского государства от Древнерусского до 90-х годов XX века показана объективность федерализации.

¹ Силинов П.М. Федерализм: конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах. М., 2002. С. 8-9.

(регионализации) в управлении как условие ее сохранения, выявляется проблема преемственности

Подписание Федеративного Договора (31 марта 1992 г.) и принятие Конституции Российской Федерации определили форму и содержание российского федерализма. Становление федеративной государственности в демократической России развертывалось на фоне сложных и противоречивых социально-экономических, правовых отношений. Страна переживала глубокий структурный кризис, охватывающий практически все стороны общественной жизни. Отношение к формированию новых федеративных отношений было разным, порой противоположное.

Различные аспекты и взгляды в отношении формирования российского федерализма представлены в трудах Р. Г. Абдулатипова, С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, Г. В. Атаманчука, Р. З. Алтынбаева, М. В. Баглая, И. Н. Барцица, Л. Ф. Болтенковой, Е. М. Бухвальда, С. Д. Валентея, В. В. Гайдука, Л. Ф. Золотаревой, К. В. Калининной, Л. М. Карапетяна, С. И. Каспэ, Б. С. Крылова, И. А. Конюховой, О. Е. Кутафина, И. В. Лексина, В. Н. Лысенко, А. А. Мацнева, Н. П. Медведева, В. А. Михайлова, Ф. Х. Мухаметшина, Н. М. Мириханова, М. Г. Миронюка, С. И. Носова, М. В. Столярова, Ю. А. Тихомирова, В. А. Тишкова, Б. Н. Топорнина, В. А. Туманова, В. Е. Чиркина, С. М. Шахрая, Б. С. Эбзеева и др.

Огромное научное и образовательное значение имеют труды ученых и преподавателей Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в частности Г. В. Атаманчука, И. Н. Барцица, З. М. Зотовой, Г. В. Мальцева, С. И. Носова и др., в том числе и кафедры национальных и федеративных отношений Р. Г. Абдулатипова, Л. Ф. Болтенковой, К. В. Калининной, В. Н. Лысенко, А. А. Мацнева, Н. П. Медведева, В. А. Михайлова, М. В. Столярова и др. Проблемы федерализма и национальной политики отражаются в ежегодном научном выпуске кафедры «Национальные и федеративные отношения», в кандидатских и докторских диссертациях.

Заметными научными исследованиями актуальных проблем федерализации и регионализации России стали труды Р. Г. Абдулатипова, в частности, «Национальный вопрос и государственное устройство России», в котором подчеркивается, что для упрочения федерализма в России необходимо в государстве и обществе выработать эффективные механизмы налаживания отношений сотрудничества и сотворчества между

народами,¹ объемное исследование Л Ф Болтенковой «Учение о федерализме и его реализации в развитии «государств» (второе тысячелетие до н э – начало XX века),² М В Столярова, в том числе фундаментальный труд «Теория и практика федерализма», в котором всесторонне анализируется современное состояние федеративных отношений в России, его достижения и новые задачи по его совершенствованию.³ Большое научное и образовательное значение имеют труды Н П Медведева по региональной политике в России, который создал научную школу по политической регионалистике.⁴ Проблема регионализации России и развития федерализма является научно и политически актуальной. В этом направлении заметны труды И В Следзевского, который рассматривает федерализм и регионализм в Российской Федерации как новую социокультурную и социополитическую реальность. Он отмечает, что процесс регионализации пространства и общества в современной России нарастает и нет признаков его завершения или замедления в будущем.⁵ Проблема регионализма и федерализма как исследовательская привлекает также ученых в регионах России.⁶

Чрезвычайная актуальность исследования, степень изученности феномена федерализации Российского государства позволяют определить объект исследования, его предмет, цель, сформулировать основные задачи.

Объект исследования – федерализация России как совокупность социальных и политико-правовых отношений на различных этапах ее развития.

Предмет исследования – процессы и специфика федерализации России, проблемы преемственности.

¹ Абдулатипов Р Г Национальный вопрос и государственное устройство России М, 2000

² Болтенкова Л Ф Теория и практика федерализма Курс лекций о федеративном государстве М, 2008

³ Столяров М В Теория и практика федерализма М, 2008

⁴ Медведев Н П Политическая регионалистика М, 2005

⁵ Следзевский И В Регионализм в Российской Федерации как новая социокультурная реальность // Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы) М 1999

⁶ См Олех Л Г Регионализм и федерализм Новосибирск 1998

Цель диссертационной работы заключается в показе федерализации России как способа сохранения и развития государственности, выработке соответствующих рекомендаций

Для достижения поставленной цели были определены следующие **задачи**

- выявить и проанализировать объективные условия федерализации Российского государства в процессе его становления и развития,
- представить анализ теоретических аспектов исследуемой проблемы,
- осмыслить становление российского федерализма в контексте исторических форм федерализации страны,
- проанализировать процесс формирования и развития Российской Федерации через призму децентрализации и регионализации, проблему преемственности,
- исследовать феномен регионализации как формы федерализации (в историческом, современном и перспективном аспектах)

Теоретико-методологическая база исследования включает в себя систему современных аналитических методов, применяющихся в эмпирической и сравнительной политологии. В исследовании применяется диалектико-исторический метод анализа, аналогии, моделирования и другие его аспекты. Вместе с тем, автор применяет методы системного исследования и компаративного подхода. В диссертации освещаются вопросы, лежащие на стыке теории государства и права, государственного и муниципального управления, политологии, регионалистики, этнополитологии. Теоретической основой работы послужили фундаментальные труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные проблемам федерализации, федерализма и регионализма. Что касается теории и методологии регионализма, то они крайне молоды, возникли из актуализации процессов глобализации в силу практических потребностей.

Источниковую и эмпирическую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Доклады Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2004-2008 годы, в которых обобщаются мониторинговые

материалы правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики

Изучен и использован значительный объем монографической литературы современных зарубежных авторов и российских мыслителей прошлых веков

Использовались также материалы текущих архивов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и др., дайджесты аналитических обзоров публикаций и материалов печатных и электронных СМИ, а также личный опыт автора, работающего в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с 2002 года по настоящее время

Гипотеза исследования: федерализация России – объективная реальность, подтвержденная историей, применяемая в целях сохранения и развития пространственного, социально-экономического и этнокультурного Российского государства

Научная новизна исследования выявляется в необходимости анализа процесса федерализации в России, его особенностей в различные исторические периоды при сохранении централизованных форм управления, в целях осмысления современных процессов федерализации и регионализации, в дальнейшем совершенствовании Российской Федерации, обеспечении устойчивости развития Российского государства

В обосновании понятия «федерализация» как процесса на основе историко-политологического анализа развития Российского государства как географически и полиэтнически сложного государства Доказывается, что совершенствование современных федеративных отношений на общегосударственном и региональном уровнях вытекает не только из текущего момента, но из всей логики развития страны на предыдущих этапах. В связи с этим дается авторский анализ процесса федерализации государства на предыдущих этапах

Именно такой подход позволил по-новому оценить проблемы децентрализации и регионализации, оптимизации процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти в свете инновационного развития страны, в соответствии с Посланиями и выступлениями Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, законодательной деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Поднимается проблема «координации» в законодательстве Российской Федерации Применительно к федеративным отношениям «координация» подразумевает согласованное взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению государственной деятельности Обращается внимание, что многогранность термина «координация» требует более четкой правовой идентификации Пока это понятие реализуется на уровне научных трактовок

Представлено на анализе современных процессов и развития законодательства новое осмысление регионализации как формы федерализации и децентрализации Выявляются формы, перспективы регионализации, влияние их на характер федеративных отношений через призму анализа объединительных процессов субъектов Российской Федерации и в связи с новыми подходами к проблеме регионализации через призму Концепции социально-экономического развития страны до 2020 года (раздел 7) Все это позволяет сделать вывод о необходимости разработки государственной региональной политики, представляющей собой единую систему взглядов о целях, задачах и принципах регионального развития страны, влияния его на совершенствование федеративных отношений

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие положения, выносимые на защиту:

1 Изначальное становление русской (российской) государственности содержало в себе элементы федерализации как объединительного скрепа входивших в нее территорий и народов, как формы государственного управления, что находит отражение в трудах исследователей этого процесса Федерализация для России – это объективный исторический процесс, обусловленный спецификой формирования российской государственности, ее географическими, пространственными, социально-экономическими и этнокультурными особенностями, естественными социокультурными анклавами

2 Понятие «федерализация» непосредственно связано с понятием «федеративное развитие» на основе особенностей регионализации и децентрализации Федеративное развитие – процесс поступательного изменения формы государственного устройства и управления с реализацией элементов федерализма Федерализм имеет чрезвычайно глубокие корни в истории становления и развития Российского

государства. Однако бесспорным следует признать тот факт, что его проявление на российской почве и в российских условиях носило чрезвычайно противоречивый и непоследовательный характер. Более того, весь ход исторического процесса формирования единого государства на территории Российской империи проходил под знаком постоянного противоборства федеративного и унитарного начал. В ходе исторического развития Российской империи на ее огромном и многообразном пространстве сложились большие территориальные общности (регионы, районы), заметно выделяющиеся своей индивидуальностью. Анализ процесса федерализации позволяет осмыслить степень преемственности в развитии российской государственности.

3. Федерализация России, как необходимая форма ее развития, являлась предметом теоретических и политических дискуссий XIX – начала XX века. В начале XX века необходимость федерализации России была поставлена как политическая задача, в связи с введением элементов демократизации страны: учреждения в царской России представительного выборного законодательного органа, включавшего представителей народов и конфессий, – Государственной Думы, а также развития местного самоуправления. Анализируются дискуссии о возможных формах федерализации страны накануне Октябрьской революции 1917 года.

4. Советский федерализм (СССР) как первая реальная форма федерализации страны на основе национально-территориального принципа, как средство осуществления идеологического концепта – права наций на самоопределение и отделение. Анализ позитивных аспектов советского федерализма, причин распада СССР позволяют избежать его недостатков и просчетов в развитии Российской Федерации. Элементы советского федерализма в формировании Российской Федерации как проблема преемственности.

5. Российская Федерация формировалась в начале 90-х годов прошлого века спонтанно, в процессе распада СССР. Федеративный Договор, подписанный 31 марта 1992 года, был «искусством возможного» удержания России от распада. Несмотря на разные отношения к нему, известную его противоречивость, он сыграл позитивную роль в создании федеративных отношений на демократической основе. Конституция Российской Федерации, закрепив федералистские основы российской государственности, создала принципиально новые правовые основы развития государства, организации властных отношений.

6 Вопрос выбора оптимальной для России модели федеративного устройства пока остается открытым. Можно предполагать, что развитие федеративных отношений будет ориентировано на создание более крупных территориальных образований. Проводимая в настоящее время федеративная реформа не снимает противоречивые мнения о развитии российского федерализма, а наоборот, актуализирует их.

7 Перспективы развития российской федеративной государственности заложены в законодательном обеспечении разграничения компетенций между уровнями власти, в гармонизации законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в эффективном сотрудничестве между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в обеспечении стабильности законодательства.

8 Проблема регионализации, формирования эффективной региональной политики – базовый элемент совершенствования российского федерализма, оптимизации территориально-политического устройства страны, ее управляемости. Анализ форм территориальной и экономической регионализации в Российской Федерации. Изменение субъектного состава путем регионализации федеративной структуры. Анализ учета этнических интересов в укрупненных субъектах Российской Федерации. Проблема «особого статуса» бывших автономий в составе вновь образованных субъектов.

9 Соотношение территориально-политической регионализации и экономической макрорегионализации, обоснованной в Концепции социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Определение единого механизма территориально-политического и экономического развития страны. Создание правовой базы федеративной региональной политики.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в расширении и углублении знаний о федерализации в Российском государстве как процессе в целях его сохранения и развития. Ее научные положения могут послужить основой для дальнейших научных разработок данной проблемы, могут быть использованы в деятельности Совета Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, органов государственной власти в регионах, а также в учебном процессе Российской академии государственной службы при Президенте.

Российской Федерации и других учебных заведениях, послужить определенным этапом в дальнейшем исследовании федерализма

Апробация работы. Диссертационное исследование обсуждено на заседании проблемной группы кафедры национальных и федеративных отношений, в участии автора в подготовке ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» По результатам исследования опубликованы три статьи в научных изданиях

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержание которых раскрывается в четырех параграфах, заключения, списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, выявлена научная новизна, представлены основные положения, выносимые на защиту, сформулирована ее теоретическая значимость, представлены результаты апробации исследования

Глава I. Объективные условия федерализации Российского государства: историко-политологический аспект. Глава состоит из двух параграфов «Теоретико-методологические основы анализа проблемы» (§ 1), «Особенности установления федеративных отношений в России в контексте исторических форм федерализации» (§ 2)

В параграфе 1 подчеркивается, что Россия – уникальное многонациональное государство, сформированное веками на огромных просторах Европы и Азии с участием многих народов, относящихся к различным культурам Этот процесс был сложным и длительным – от собирания народов вокруг Московской Руси до превращения в могучую империю в начале XVIII века

На протяжении многовековой истории Российское государство не раз переживало периоды размежевания, и всякий раз проходило тяжелый путь по восстановлению государственности с учетом пространственных и

этнорегиональных особенностей, закладывавших основы федерализации. Сегодня история российской государственности вышла на очередной виток развития. Сочетание демократии и федерализма для нашей страны стало необходимым средством сохранения государственной целостности и самобытности ее народов.

Федерализация рассматривается автором как процесс, определяющий формы государственного устройства и управления, в основе которого лежит учет пространственных особенностей его частей, традиций, обычаев, народов. Процесс федерализации имеет целую гамму временных особенностей. Уже изначальное становление российской государственности налицо: существовало элементы федерализации как объединительного скрепа самостоятельных княжеств. Уже природа Древнерусского государства, как исторического источника России, по мнению Л. Ф. Болтенковой, имеет различные элементы федерализма¹. Проблема эта дискутируется многими учеными и современными, и дореволюционными, и западными. Одни отрицают признаки федералистской формы государственного устройства Древнерусского государства, другие рассматривают его формирование как зачатки федеративности. Анализируя исторические предпосылки возникновения и этапы становления федерализма в России, В. Гайдук и В. Глухов отмечают: «Мы можем согласиться с тем, что отдельные элементы федеративной исторической традиции, зачатки федерализма можно обнаружить в самые ранние периоды русской истории и что особенности формирования России как многонациональной, многоконфессиональной страны привели впоследствии к созданию федеративного государства»².

Федерализация – это не федерализм и не форма федеративного устройства, а применяемый управленческий метод, обеспечивающий формирование, развитие и существование государства с пространственно-географическими и этническими особенностями.

Российская государственность даже в самые централизованные его времена, рано или поздно обращалась к методам децентрализации в отношении входящих в него земель. Известный российский ученый и государствовед И. А. Ильин, выделяя четыре возможности установления

¹ Болтенкова Л. Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств. М., 2006. С. 169.

² Гайдук В. В., Глухов В. Е. Российское федеративное государство. Вопросы теории и практики. М., 2008. С. 77.

федеративных отношений в России (в Киевский период – с 1000 по 1240 г., в Суздальско-Московский период – с 1240 по 1480 г., в эпоху смуты – с 1605 по 1613 г., в период февральской революции – 1917 г.),¹ отмечал противоречивость этого процесса в том, что все попытки покончить с унитаризмом и перейти к устройству федеративного типа заканчивались удельщиной и хаосом. Расчленение государства, полагал И.А. Ильин, имело бы гибельные последствия.² А по мнению Н.И. Костомарова, «вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала, но вместе с тем и борьба его с началом самодержавия».³

Профессор Л.Ф. Болтенкова выделяет следующие этапы зарождения федерализма: 1) Древнерусское государство как форма объединения славянских народов, 2) федералистские истоки в формировании русской национальной государственности, 3) выявление роли нерусских народов в формировании российского государства (XVI – XVII вв.), 4) наращивание федералистских тенденций в соотношении принципов унитаризма и федерализма в развитии российской государственности в XVIII – XIX вв.⁴

Основная особенность эволюционного развития Российской государственности с момента его образования в 862 году до революционных потрясений в феврале и октябре 1917 года состояла в том, что входящие в его состав население и территории не теряли при этом возможности своего самоуправления. Этот процесс нашел свое правовое обеспечение в Русской Правде, Новгородской и Псковской судебных грамотах, Судебниках 1497 и 1550 годов, Соборном Уложении 1649 года, Своде законов Российской империи.

Таким образом, федерализм для России – это объективный исторический процесс, обусловленный спецификой формирования российской государственности. Применяя к историческому процессу развития российской государственности понятие «федерализация»,

¹ Ильин И.А. Искусство строить федерацию // Родина – 1990 - № 7 С. 34

² Ильин И.А. Наши задачи. М. 1992 Т. 2 С. 179-180, 255

³ Костомаров Н.И. Мысль о федеративном начале Древней Руси // Отечественные записки. 1986. Кн. 2. С. 53-54

⁴ Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. М., 2004 С. 24

В В Гайдук и В В Мухартов делают акцент не на статику, а на динамику¹ Федерализация отражает, прежде всего, не организационную структуру явления, а процесс Этот процесс может иметь различную направленность «Федерализация» может сопровождать как объединение, так и разделение государственных систем Она может развиваться в трех направлениях централизация, децентрализация и поиск равновесия Федерализация сопровождает эволюционный процесс – преобразования унитарного государства в федеративное

В параграфе обращается внимание, что термин «федерализация» непосредственно связан с понятием «федеративное развитие» Вместе с тем подчеркивается, что в политологической науке пока мало внимания уделяется методологическому осмыслению понятия «федеративное развитие» Федеративное развитие мы определяем как процесс поступательного изменения формы государственного устройства и управления на принципах федерализма Федеративное развитие предполагает изменение качества функционирования государственной власти, действия как политических, так и социальных факторов, средств достижения подлинных федеративных отношений и др (Д Элазар), переустройство государства и социально-политической организации общества на принципах федерализма Ядром федеративного развития, как правило, рассматривалась федеративная демократия, т е широкое местное самоуправление (В Л Ливингстон)

Рассматривая понятия «федерализм» и «федеративное развитие» как процесс, важно уяснить понятие «процесс» применительно к исследуемой проблематике

Конкретизируется это понятие в философском словаре процесс – закономерное, последовательное изменение явления, его переход в другое явление² Здесь понятие «процесс» трактуется как «развитие» Однако понятие «развитие» более объемно Анализ какой-либо сферы социально-политического развития базируется на интегральном подходе Здесь особое место принадлежит социально-историческому развитию Обычно в науке концентрируется внимание на социально-историческом развитии того или иного социального объекта – конкретное общество, государство, нация, т е осмысление причинно-следственных связей, характера и

¹ Гайдук В В , Мухартов В В Федеративное государство Вопросы теории Уфа 2008 С 33

² Философский словарь М, 1972 С 337

направленности, как части эволюционного процесса (О Конт, Г Спенсер, Л Морган, Э Дюркгейм и др)

Всесторонний анализ развития российской государственности приводит к мнению о том, что элементы федерализма в его современном понимании имеют чрезвычайно глубокие корни в истории ее становления и развития. Хотя бесспорным следует признать и тот факт, что проявление этого процесса на российской почве и в российских условиях носило чрезвычайно противоречивый и непоследовательный характер

К началу XX века развиваются основы теории российского федерализма. Теория федерализма представлена в трудах М А Бакунина, А Д Градовского, И В Гессена, Б Н Чичерина, А С Ященко и др

Постановка проблемы федерализации России приобретала все большее политическое звучание «Этот вопрос, - писал Ф Ф Кокошкин, стоит перед нами в чрезвычайно обостренной форме и, главным образом, именно потому, что он тесно связывается с национальным вопросом. Эта связь характерна, и в ней лежит все существо дела в данный момент»¹ Следует отметить, что Ф Ф Кокошкин не поддерживал идею территориальной национальной федерализации

В отличие от него Г П Федотов (1886-1951) считал, что «наше национальное сознание должно быть достаточно сложным и гибким, чтобы учитывать многонациональную специфику государства. Россия – не Русь, а союз народов, объединившихся вокруг Руси. Если русские будут игнорировать их голоса, то Россия существовать не будет»² По мнению М П Драгоманова (1841-1895), украинского политика, публициста, идеолога федерализма, федеративный принцип государственного устройства является единственной формой обеспечения политической свободы, решения социального и национального вопросов

Затем, уже накануне Октябрьской революции и в годы советской власти В И Ленин исключительно большое внимание уделял поиску форм национального самоопределения. Другое дело, что этот вопрос был теоретически и программно недостаточно разработан, о чем Ленин каялся пред рабочими в своей последней статье «К вопросу о национальностях и

¹ Кокошкин Ф Ф Автономия и федерация. Петроград 1917. С. 3

² Федотов Г П Судьба и грехи России. В 2-ух томах. СПб. София, 1991, Т. 2. С. 179-181

автономизации»¹

В параграфе 2 анализируются особенности становления федеративных отношений в России. Реальный подход к организации российской государственности и управления на федералистских началах начал осуществляться после Октябрьской революции на советской идеологической основе. Вектором его развития стало осуществление принципа самоопределения наций. Период был сложным, поисковым, во многом стихийным. И только к концу 1922 г. Лениным была предложена конкретная форма многонационального государства – союз суверенных советских республик, изложенная в письме об образовании СССР. Здесь В. И. Ленин принципиально отстаивал суть вопроса – вместо «вступления» независимых республик в РСФСР «формальное объединение вместе с РСФСР в союз советских республик Европы и Азии». «Мы признаем себя, - писал Ленин, - равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию, «Союз Советских Республик Европы и Азии»².

Интерес представляет то, что Ленин рассматривал как возможный вариант федеративного государства как евразийский союз. Затем эта идея была сформулирована идеологами евразийства Н. Г. Трубецким, Савицким, Федотовым, Флоровским, Алексеевым, Леонтьевым и др., опубликовавшими в 1926 году труд «Евразийство: опыт системного изложения».

30 декабря 1922 г. на договорных началах было провозглашено создание Союза Советских Социалистических Республик в составе РСФСР, УССР, БССР, ЗСФР. В 1925 г. в СССР вошли Узбекская, Туркменская ССР, в 1929 г. – Таджикская ССР. В 1936 г. оформились как самостоятельные Грузинская, Азербайджанская и Армянская ССР (бывшие ранее в составе ЗСФР) и непосредственно вошли в СССР. Из автономных преобразованы Казахская и Киргизская ССР. В 1940 г. на правах союзных республик были присоединены к СССР Литва, Латвия и Эстония.

Надо подчеркнуть, что в 1922 г. Договор подписали не все союзные республики, но все без исключения по мере вступления в состав СССР подтверждали свою приверженность этому Договору. Сама Конституция Советского федеративного государства рассматривалась как коллективный

¹ См. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 356-362.

² Там же. С. 211.

договорной документ, поскольку в ней фиксируются основные права и взаимные обязательства Союза и составляющих его республик

Сегодня важно уяснить достижения и просчеты в организации государства на принципах СССР. Нельзя отрицать то, что создано было могучее государство. Однако пока объективной научной и политической оценки достижений и негативных сторон функционирования советского государства нет, как и причин распада СССР.

Советский федерализм, при всех его положительных аспектах и недостатках, к 1991 году не изжил себя. Сам процесс распада СССР обусловлен как объективными, так и субъективными факторами. Прежде всего, не была подготовлена экономическая и политическая почва для «перестройки» (демократизации) страны, осуществления федерализации страны на демократических принципах. Не было программы реформирования советского федерализма на основе демократизации полномочий советских республик.

После распада СССР в России, которая стала самостоятельным государством, 31 марта 1992 г. был подписан Федеративный договор, который сыграл позитивную роль в стабилизации федеративных отношений, придал им большую определенность и создал более благоприятные условия для развития демократических институтов.

Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, закрепила федеративное устройство России в составе 89 субъектов Российской Федерации.

Принятие Конституции Российской Федерации определило и утвердило основы государственности России как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

В течение постсоветского развития современного российского федерализма обозначились определенные периоды эволюции федеративных отношений во внутригосударственном устройстве России. С учетом формирующихся тенденций выделялись, по меньшей мере, три периода в развитии федерализма после принятия Конституции Российской Федерации: первый – охватывает 1993 – 1996 гг., второй – 1996 – 2000 гг., и третий – с 2000 г. по настоящее время.¹

¹ Гайдук В.В., Мухартов В.В. Федеративное государство. Вопросы теории. Уфа, 2008. С. 33.

Третий (новейший) период, отсчитываемый с начала 2000 г и длящийся по настоящее время, проявляет себя в продолжении процесса легитимизации федеративных отношений и в приведении Конституций и Уставов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации

В связи с этим М В Столяров выделяет следующие периоды федеративного развития политико-трансформационный, конституционно-договорной, стабилизационный. Каждый из этапов включает примерно пять лет активного государственного строительства в новых для России социально-экономических и политических условиях¹

С позиции перспектив четко обозначился новый период совершенствования российского федерализма. Ориентирами этого процесса являются Концепция социально-экономического развития России до 2020 года, новые подходы к его регионализации.

Таким образом, подытоживая историко-политический анализ федерализации в России, можно сослаться на выводы Г В Атаманчука «Все, что касается прошлого, исторически свершенного, относится к Российской империи (до 1917 года) и СССР (1922-1991 гг.) в тех географических и государственно-политических границах, в которых они реально существовали, и к их естественно многообразному этническому наполнению. Анализ сегодняшних событий и прогноз на будущее основываются, конечно, на факте возникновения на этой территории пятнадцати новых государств, которые, имея общее прошлое, пытаются выстроить свое государственное будущее»²

Вместе с тем следует отметить, что федерализм в Российской Федерации за период 1992-2009 года значительно укрепился во всех сферах политической, экономической, социокультурной.

Имеющиеся проблемы позволяют сделать вывод сложности развития федерализма в России в настоящее время обусловлены тем, что его модель формировалась спонтанно, запускалась без необходимой теоретической и программной разработки.

Однако мы придерживаемся мнения большинства ученых и политиков, аргументировано обосновывающих историческую обусловленность федерализма для России «Современный федерализм — это продукт исторического развития. Это не чья-то «злая» или «добрая»

¹ Столяров М В. Геория и практика федерализма. М., 2008. С. 121.

² Атаманчук Г В. Новое государство: опыт, плюзии, возможности. М., 1996. С. 7.

воля – это, прежде всего, отражение состояния общественных экономических отношений, поскольку такое положение сложилось в результате развития истории в российской политике всегда ключевую роль играли экономические отношения»¹

В главе II «Формирование и развитие российского федерализма: проблемы децентрализации и регионализации» выделяются две основные проблемы 1) Оптимизация процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти: опыт и перспективы законодательного обеспечения (§ 1), 2) Регионализация как форма федерализации, особенности осуществления и перспективы развития (§ 2)

В параграфе 1 автор рассматривает вопросы разграничения полномочий между уровнями публичной власти Основными признаками Федерации являются наличие двух уровней государственной власти (федеральный и региональный), разграничение предметов ведения и полномочий между ними

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов является одной из наиболее важных задач современного этапа развития российской государственности Конституционным правам граждан России должны корреспондировать законодательно закрепленные обязанности конкретных органов публичной власти, подкрепленные реально действующими механизмами их реализации

Уже несколько лет ведется дискуссия в научных и политических кругах России о допустимости двустороннего договора как правовой формы разграничения предметов ведения РФ и ее субъектов Так, в порядке критики двусторонних договоров обращается внимание на такие проблемы практики их заключения, как несоответствие положений ряда договоров Конституции РФ, нарушение ими принципа верховенства федеральной Конституции В этой связи предлагается даже отказаться от характеристики России не только как договорной, но и конституционно-договорной федерации и определять ее исключительно как конституционную² Критически оценивает практику

¹ Мириханов Н.М. Федерализм, этничность, государственность: новый курс российской власти М., 2002 С. 9

² Овсепян Ж.И. Двусторонние договоры Российской Федерации и республик в ее составе // Северо-Кавказский юридический вестник 1999 № 4 С. 40

внутригосударственных договоров и ИА Умнова, выделяя такую проблему, как «вымывание суверенных прав России»¹

МВ Столяров обращает внимание, что в последнее время все больше политиков приходят к убеждению, что Россия сильна не только единством, но и непохожестью отдельных своих частей. Именно в этом состоит ее сила. Поэтому правила взаимодействия между федеральным центром и субъектами Федерации должны быть сформированы таким образом, чтобы их реализация была политически, экономически и социально выгодна и целесообразна для всех участников взаимодействия. В обеспечении такого взаимодействия особая роль принадлежит двусторонним договорам между Федерацией и ее субъектами².

Одной из основных проблем в законодательном процессе является проблема координации деятельности между федеральными и региональными органами государственной власти.

Координация – одна из основных функций государственного управления, в условиях Федерации обеспечивающая согласование, взаимосвязь, приведение в соответствие действий субъектов для достижения конкретных целей государственного развития в рамках Конституции Российской Федерации. Государственное управление федеративными отношениями осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, обусловлено необходимостью корректировки проводимой политики и принятых управленческих решений с учетом конкретных обстоятельств и условий их реализации, включая постоянный диалог с субъектами Федерации.

Следует заметить, что термин «координация» фактически не использовался исследователями в сфере федеративных отношений, как правило, применяются понятия «взаимодействие», «согласование» и др.

В Послании ДА Медведева Федеральному Собранию 2008 г. понятие «координация» рассматривается «как постоянное взаимодействие».

¹ Умнова ИА. Современная российская модель разделения властей между Федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996.

² Столяров МВ. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве. М., 2008. С. 164-165.

федеральной власти и регионов в законодательном процессе на обоих уровнях, в том числе и представительных органов территорий»¹

В реальной законодательной и правоприменительной практике «координация» касается практически всех предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, однако чаще всего применяется термин «взаимодействие»

Современная практика взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации фактически выработала самые разнообразные формы и элементы координации. Это согласование подготовки и принятия решений, совместное осуществление других юридически значимых действий, предварительные уведомления о деятельности или принимаемых актах, взаимное информирование, совместные органы, решения и программы, получение предварительного согласия, регистрация юридически значимых действий и документов и др. Как видим, многогранность термина «координация» обуславливает важность его четкой правовой идентификации.

В параграфе 2 второй главы автор рассматривает вопросы оптимизации федеративного территориально-политического устройства страны через исследование специфики российского регионализма как формы федерализации. Исследовательские задачи предопределили анализ различных точек зрения по этому вопросу, а также обращение к историческим аспектам региональной политики в Российской Федерации для выявления опыта прежних лет в целях формирования новой системы территориально-политической организации власти. В связи с этим подчеркивается, что важно осмыслить теоретико-методологические аспекты развития современного регионализма.

Предваряя рассмотрение регионализма как процесса, имеющего международное и российское измерение, необходимо более подробно уточнить определение самого понятия «регион» и его трактовку с точки зрения общенаучной методологии.

В диссертации обращается внимание, что потребности практической политики, успешного осуществления реформ в системе государственного устройства, качественного перелома в политическом образе жизни требуют отработки категориального аппарата. Законодательно должны быть

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. Российская газета, 6 ноября 2008 г. С. 44.

определены такие понятия, как «регион», «регионализация», «региональная политика». В современной практике Российской Федерации термины «регион», «региональная политика» применяются как синоним «субъект Российской Федерации», «субъектная политика» (политика в отношении субъектов Российской Федерации) из-за лингвистического неудобства применения последних. В то же время понятие «регион» определяется как территория, обладающая совокупностью общих взаимосвязанных характеристик.¹ Регионы могут быть привязаны к географической, культурной (цивилизационной), экономической сферам.

В «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под регионом понимается «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации».²

Регионализация – процесс регионального структурирования пространства в целях все большего включения регионов в экономическую, социальную и политическую жизнь на национальном и транснациональном уровнях. По определению В.В. Алексеева, «регионализм – это политико-экономическое движение за самостоятельность территориальных сообществ в области социально-экономических и этнокультурных прав».³

Однако, отмечает И.В. Следзевский, проблема регионализации России шире проблемы федерализма, развития федеративных отношений между центром и субъектами федерации, поскольку включает специфические 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.⁴

¹ Социологическая энциклопедия. М., 2003. С. 319.

² Основные положения региональной политики в Российской Федерации // Российская газета. 1996. 11 июня. С. 4.

³ Алексеев В.В. Регион – этнос – культура // Россия в XX веке. Проблемы межнациональных отношений. М., 1999. С. 90.

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.

И сегодня стратегия реструктуризации федеративных отношений как долгосрочная программа увязана с вопросами регионализации страны и государственного управления

В диссертации рассматриваются исторические формы регионализации в России, закладывавшие основы ее федерализации. Одной из форм почитической регионализации можно считать образование федеральных округов

Создание федеральных округов, по мнению Президента Российской Федерации, явилось одним из первых шагов по укреплению федерализма «Суть этого решения – не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма»¹

Учет особенностей региона в государственном управлении, как подчеркивает Р.Г. Абдулатипов, – важная часть федеративной и региональной политики. Региональная политика – составная часть федеративной политики²

В последние годы выдвигается задача изменения субъектного состава Федерации путем укрупнения ее субъектов. Это новая политика регионализации федеративной структуры, которая требует концептуального осмысления, определения принципов, целей и задач. Необходимо мониторинговое исследование – какими должны быть правовые, политические и экономические результаты укрупнения субъектов Федерации. Объединение субъектов Российской Федерации должно проводиться при обязательном учете мнения населения.

Принятие Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года с сильным региональным блоком, содержащим программы развития конкретных территорий, дает новый импульс региональному развитию.

Особенность экономического регионирувания (районирования) в том, что они не совпадают с административным делением. Суть этого несходства связана с учетом социально-экономического неравенства

¹ Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 08.07.2000 // Российская газета. № 133. 2000. 11 июля.

² Абдулатипов Р.Г. Федерология. М., 2004. С. 18.

субъектов Российской Федерации и, соответственно, достижением баланса социально-экономического развития. Суть его – в построении инновационного общества. Речь идет не только о технологических, но и об управленческих, социальных инновациях, инновациях во всех сферах экономики и общественной жизни.

Дело в том, что дисбаланс между регионами России по ряду показателей достиг критического уровня: по объему валового регионального продукта на душу населения разрыв регионов составил 43 раза, по уровню зарегистрированной безработицы – 53 раза, по объему промышленного производства на душу населения – 281 раз, по доходам на душу населения – 194 раза, по инвестициям в основной капитал на душу населения – 250 раз. На долю восьми субъектов Федерации, которые составляют лишь 10% территории и 24% общей численности населения страны, приходится 47% внебюджетных инвестиций в основной капитал, а объем иностранных инвестиций в этих же регионах составляет 82%.¹ Большинство субъектов, как и прежде, живут на дотации из федерального бюджета. Все это создаст условия для региональных кризисов и взрывов, порождает неуправляемую миграцию, межнациональные конфликты.²

С момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 03.06.1996 года № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» в стране произошли существенные преобразования. Последовательно проводится работа по совершенствованию разграничения полномочий, вносятся коррективы в сферу межбюджетных, имущественных, земельных, налоговых отношений. Акценты государственной региональной политики смещаются с решения проблем выживания и преодоления дезинтеграции страны на создание условий, обеспечивающих поступательное развитие регионов, создание сбалансированной системы взаимоотношений всех уровней власти.

Для создания правовой базы региональной политики необходимо тщательно проработанное федеральное законодательство, обеспечивающее регионам условия устойчивого развития. Базовым в этой сфере должен

¹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» М., 2008. С. 50.

² См. подг. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов России (Министерство регионального развития РФ, 2007).

стать федеральный закон «О государственной региональной политике в Российской Федерации»

В заключении диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы

* * *

Список научных публикаций Гусевой Ж.В.

Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных перечнем ВАК:

- 1 Гусева Ж В Социально-экономические проблемы повышения эффективности российского федерализма // Социология власти М, Изд-во РАГС 2009 № 2 0,5 усл п л
- 2 Гусева Ж В К вопросу о координации деятельности федеральных и региональных органов государственной власти в законодательном процессе // Власть 2009 № 10 0,5 усл п л

Научные публикации в иных изданиях:

- 3 Гусева Ж В Проблемы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Федерацией и ее субъектами // Вопросы национальных и федеративных отношений Сборник научных статей Под общ ред В А Михайлова, К В Калининой М, Изд-во РАГС 2009 0,7 усл п л

Общий объем публикаций автора по теме исследования -1,7 усл п л

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук

Гусева Жанна Вячеславовна

Тема диссертационного исследования
«Федерализация Российского государства как процесс
перспективы развития»

Научный руководитель доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинала макета
Гусева Жанна Вячеславовна

Подписано в печать 20 10 2009 г Тираж 80 экз

Усл п л 1,5

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

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 489
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84