



На правах рукописи

КОНЬКОВ Александр Евгеньевич

**ЦЕНТР-ПЕРИФЕРИЙНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

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

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Москва, 2008

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М В Ломоносова

Научный руководитель:

доктор политических наук,
профессор
Соловьев Александр Иванович

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,
профессор
Столяров Михаил Венедиктович

кандидат политических наук
Авчухова Анна Александровна

Ведущая организация:

Московский авиационный институт
(государственный технический
университет)

Защита состоится «16» июня 2008 г в 17 часов 30 минут на заседании Диссертационного совета Д 501 001 27 при Московском государственном университете имени М В Ломоносова по адресу 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, ауд 459

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им М В Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан «14» мая 2008 г

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук, доцент



Г В Пушкарева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Дискуссии о характере отношений между центром и территориями Российского государства велись всегда – на протяжении всего процесса становления и развития отечественной общественно-политической мысли Россия всегда была территориально крупным государством, что обуславливало постоянный поиск новых, наиболее соответствующих данной политической реальности форм управления регионами страны, призванных как обеспечить устойчивость и целостность государства, так и способствовать наиболее эффективному развитию отдельных земель

Центр-периферийное взаимодействие и сегодня остается важнейшей составляющей политического курса современной России государство пытается вобрать, охватить своей регулятивно-контрольной деятельностью все аспекты сложившихся и изменчивых отношений между различными территориями внутри страны

Последние годы характеризуются периодом активной реализации крупных институциональных реформ, призванных повысить эффективность как государственного управления в целом, так и конкретных аспектов публичных отношений между властью и гражданами Это административная, судебная, бюджетная реформы, реформа местного самоуправления, реформа по разграничению полномочий между разными уровнями власти и т д

В общем плане, все эти реформы можно рассматривать в качестве единого проекта действующей политической элиты по модернизации государственного управления в России, и обозначить этот проект можно, используя наименование одного из ключевых, центральных его направлений, как масштабную и всеобъемлющую *административную реформу* всей системы государственного управления в России Именно в таком расширительном толковании административная реформа предстает в качестве универсального инструмента, оказывающего воздействие на каждый элемент политической

системы России, в том числе и на центр-периферийное взаимодействие – на ключевую основу единства и стабильности государства

В контексте воздействия государства как института на территорию как поверхность земли, в рамках которой может осуществляться его власть, существует три макромоделли организации центр-периферийных отношений унитаризм, федерализм и конфедерализм. Каждая из этих макромоделей может заключать в себе свои конкретные формы реализации в разных странах (империи, кондоминиумы, ассоциированные государства, союзы и т.д.) и имеет свое представительство как на современной политической карте, так и в мировой истории.

Россия на сегодняшний день провозглашается федеративным государством и на протяжении последних 15 лет последовательно развивает выбранную модель федерализма. Именно в качестве федерации Россия выстраивает свой конституционный строй, формулирует внутреннюю политику, согласовывает внешнюю политику и реализует современные реформы.

Несмотря на то, что федерализм не является исконной формой государственного устройства России и не может быть назван её окончательным выбором, действующая модель организации центр-периферийного взаимодействия и демонстрируемая административной реформой последовательность и преемственность дают основания трактовать на современном этапе центр-периферийные отношения и федеративные отношения как синонимы.

Степень разработанности проблемы. Формат отношений между центром и территориями в государстве исследуется на протяжении не одного столетия. Одним из первых вопросов о взаимоотношениях между частями сложного государства ставил в XVI веке Ж. Боден¹. В определённой степени он

¹ Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой политической мысли в 5 т. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. – М.: Мысль, 1997. – 831 с.

развивал мысли Аристотеля² Впервые о федерализме как государственной форме заявил в том же XVI веке немецкий философ-кальвинист Й Альтузиус³

Исследование природы центр-периферийных отношений можно обнаружить в работах, посвященных общим вопросам государства, власти, таких крупных мыслителей Нового времени как Дж Локк, Т. Гоббс, Ш-Л Монтескье, Ж-Ж Руссо, А Гамильтон, Дж Мэдисон, Дж Джей, Б Франклин, И Кант⁴ Позднее разные аспекты данной проблематики более конкретно рассматривались А де Токвилем, Ж-П. Прудоном, Г Еллинеком, П Лабандом, М Штирнером, М Ориу, Л Дюги, К Шмиттом и др⁵

Среди исследователей территориальной основы общества и государства, формата взаимодействия между центром и периферией во второй половине XX – начале XXI века можно выделить К фон Бейма, Р Бёрда, Дж Бредбери, Э Гибсона, В Дела Сала, И Дючесика, Э Катца, П Кинга, Э Корвина, Д Кристопоулоса, Т Левитаса, С Лейкоффа, Й. Лейна, А Лейпхарта, Х Линца, Дж Митчелла, В Острома, У Оутса, Г Петери, Дж Скотта, А Степана, Ч Тибу, Р Уаттса, Р Фейока, Ю Хабермаса, С Хантингтона, Р Хигготта, Дж Циммермана, Э Шилза, Р Эбеля, Д Элейзера, Э Яна и др⁶

² Аристотель Политика // Антология мировой политической мысли в 5 т Т 1 Зарубежная политическая мысль истоки и эволюция – М Мысль, 1997 – С 106–127

³ Althusius, Johannes *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Camb, 1932

⁴ Локк Дж Два трактата о правлении / Сочинения в 3 т Т 3 – М. Мысль, 1988 – С 137-405, Гоббс Т Левнафан – М Мысль, 2001 – 478 с, Монтескье Ш. Л О духе законов / Сост, пер и коммент А В Матешук – М Мысль, 1999 – 672 с, Руссо Ж-Ж. Об общественном договоре Трактаты / Пер с фр – М КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998 – 416 с, Федералист / Политические эссе А Гамильтона, Дж Мэдисона и Дж Джей Пер с англ – М Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1994 – 568 с., Франклин Б Избранные произведения – М, Л Государственное изд-во политической литературы, 1956, Кант И К вечному миру / Подготовка текста и вступительная статья А. В Гулыги – М Московский рабочий, 1989 – 75 с

⁵ Токвиль А Демократия в Америке Пер с франц / Предисл Гарольда Дж. Ласки – М Издательство «Весь Мир», 2000 — 560 с, Прудон П Ж. Что такое собственность / Подгот текста и коммент В В Салова. — М Республика, 1998 – 367 с, Еллиник Г Общее учение о государстве – М Юридический центр Пресс, 2004 – 750 с, Штирнер М Единственный и его собственность – СПб Азбука, 2001 – 448 с, Ориу М Основы публичного права / Пер с франц – М Издательство коммунистической академии, 1929 – 760 с, Дюги Л Конституционное право Общая теория государства / Пер В Краснокутский, Б Сыромятников, А Яценко, Предисл Л Дюги, П Новгородцев – М Изд 1-ва И Д Сытина, 1908 – 967 с, Schmitt C The Constitutional Theory of Federation // Telos, Spring92, Issue 91 – P 26-56

⁶ Von Beyme K. Asymmetric federalism between globalization and regionalization // Journal of European Public Policy; Jun2005, Vol 12, Issue 3 – P 432-447, Decentralization of the socialist state / Richard M Bird, Robert D Ebel, and Christine I Wallach, eds – Washington, D C The World Bank, 1995 – 446 p, Bradbury J, Mitchell J Devolution Between Governance and Territorial Politics // Parliamentary Affairs, Apr2005, Vol 58, Issue 2 – P 287-302, Гибсон Э Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария // Русские чтения Выпуск 2 – М Группа Эксперт, 2006 – С 8-27, Дела Сала В Проблемы федерализма в эпоху глобализма // Политика. 2002-03 №4 – С 49-56, Duchesiek I Comparative Federalism The Territorial Dimension of Politics Laham, 1987, Катц Э Американский федерализм прошлое, настоящее и будущее // Электронный журнал

Для российской общественно-политической мысли также было и остается актуальным изучение центр-периферийных связей внутри государства. Особенностью отечественных исследований можно назвать тесную связь с действующей моделью территориального устройства в России, что, безусловно, всегда было связано с концептуализацией практики управления территориально крупнейшей страной мира.

При этом направления работы российских мыслителей и ученых характеризовались как описанием действующей формы центр-периферийного взаимодействия, так и поиском альтернативных моделей, наиболее адекватных сложившемуся балансу интересов либо отвечающих той или иной целесообразности, задачам повышения эффективности. Так было и в Российской империи, и в Советском Союзе, так есть и в условиях современной Российской Федерации.

Среди первых отечественных исследователей, выделявших территориальные особенности реализации власти в государстве, можно выделить Ф. Прокоповича, В. Н. Татищева, затем – М. М. Сперанского, Н. М.

агентства Информационного США. Том 2. № 2. 1997, Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. – С. 6-18, Corwin E. S. "The Passing of Dual Federalism," *Virginia Law Review*, 1950, Vol. 36, N 1. – P. 1-24, Christopoulos D. Governance Capacity and Regionalist Dynamics // *Regional & Federal Studies*, December 2006, Vol. 16. Issue Number 4. – P. 363-383, Levitas T. A Tale of Two Entities. How Finance Reform Builds Democracy in Bosnia-Herzegovina // *DAIdeas Democracy Briefs*. Issue 1. February 2007. – 8 p., Лейкофф С. Оппозиция «суверенитет-автономия» в условиях федерализма: выбор между «или-или» и «больше-меньше» // Полис. 1995. № 1. – С. 177, Lane J.-E. The riddle of federalism: does federalism impact on democracy? // *Democratization*, Apr2005, Vol. 12, Issue 2. – P. 163-182, Лейпхарт А. Многогосударственные общества и демократические режимы // Полис. 1992. № 1. – С. 217-225, Лицк Х., Степан А. "Государственность", национализм и демократизация // Полис. 1997. № 5. – С. 9-30, Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. Егорова С. А., Утегеновой Д. К. Отв. ред. и предисл. Оболенского А. В. – М.: Арена, 1993. – 319 с., Oates, W. E. *Fiscal Federalism*. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* / G. Peters, ed. – Local Government and Public Service Reform Initiative/ OSI-Budapest, 2002. – 236 p., Scott J. W. Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic 'Recoding' of the New Regionalism // *Urban Studies*, Jan2007, Vol. 44, Issue 1. – P. 15-35, Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*, 1956, 64, 5. – P. 416-424, Watts R. L. Federalism, Federal Political Systems, and Federations // *Annual Review of Political Science*, 1998, Vol. 1, Issue 1. – P. 117-137, Feiock R. C. Rational Choice And Regional Governance // *Journal of Urban Affairs*, Mar2007, Vol. 29, Issue 1. – P. 47-63, Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность // *Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью*. — М.: КАМІ, 1995. — с. 209-245, Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Полис. 1994. № 1. – С. 33-49, Higgott R. The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Exceptionalism and European Pluralism // *European Foreign Affairs Review*, Winter2005, Vol. 10, Issue 4. – P. 575-594, Zimmerman J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century // *Publius*, 2001, 31. – P. 15-30, Shils E. Centre and Periphery. – In: *Personal Knowledge: Essays Presented to Michael Polanyi on his Seventieth Birthday*, 11 March 1961. London, 1961, Elazar D. G. et al. (eds.) *Federal Systems of the World: Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. – Harlow, Essex: Longman, 1994. – 364 p., Ян Э. Демократия и национализм: единство или противоречие? // Полис. 1996. № 1. – С. 33-49.

Карамзина, С С Уварова⁷ Для представителей охранительного направления общественно-политической мысли было характерно использование обширности российской территории в качестве аргумента в защиту и обоснование самодержавия демократические и республиканские формы имеют перспективы в небольших странах, в городах-государствах, но в такой огромной стране как Россия только самодержавная монархия способна удерживать все многочисленные территории в рамках единого государства

Революционная идеология, наоборот, видела в масштабности России много возможностей для самоуправления Поиском этих возможностей занимались и декабристы в лице Н М Муравьева и П И Пестеля, и народники в лице М А Бакунина и П Л Лаврова, и А И Герцен, и Н Г Чернышевский, а в дальнейшем и П А Кропоткин, и В И Ленин⁸.

Российское территориальное устройство было предметом исследования для многих дореволюционных философов и юристов, таких как Н Бердяев, Н Я Данилевский, И А Ильин, К Д Кавелин, Б Н Чичерин, А С Яценко, и др.⁹ В советском обществоведении изучением связей между властью и территорией занимались Л Н Гумилев, Д Л. Златопольский, Р А Мюллерсон¹⁰

В новой России процесс федерализации и парада суверенитетов отразился в работах большого множества политологов, юристов, экономистов,

⁷ Прокопович Ф Сочинения / Под ред. И П Еремина. – М -Л, 1961, Татищев В Н Избранные произведения – Л Наука, 1979, Сперанский М М Проекты и записки – Л Изд-во АН СССР, 1961, Карамзин Н М Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях – М. Наука, 1991

⁸ Восстание декабристов Документы Т VII – М Государственное изд-во политич лит-ры, 1958, Бакунин М А Государственность и анархия // Философия, социология, политика. – М. Правда, 1989, Лавров П Л Избранные сочинения на социально-политические темы в 8 томах. Т 4 – М Всесоюзное об-во полит каторжан, 1934, Герцен А.И Сочинения в 2 тт Т 2 – М Мысль, 1986, Чернышевский Н Г Сочинения в 2 т Т 2 – М Мысль, 1986, Кропоткин П А Государство, его роль в истории // Анархия, ее философия, ее идеал – М Эксмо-Пресс, 1999, Ленин В И Полн собр соч Т 27, 33, 41, 48

⁹ Бердяев Н Русская идея Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века, Судьба России – М Саарог и К, 1997, Данилевский Н Россия и Европа – М Книга, 1991, Ильин И А О грядущей России Избранные статьи – Джорданвилл Издание Св -Троицкого монастыря, 1991, Кавелин К.Д. Наш умственный строй – М Правда, 1989, Чичерин БН Философия права – М Наука, 1998, Яценко А С Философия права Владимира Соловьева Теория федерализма. – СПб Алетейя, Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999

¹⁰ Гумилев Л Древняя Русь и Великая степь – М Айрис-пресс Рольф, 2002, Златопольский Д Л Государственное единство Российской Федерации некоторые аспекты проблемы // Вестник Моск ун-та. Сер Право 1994 № 4, Златопольский Д Л СССР – Федеративное государство – М МГУ, 1967, Мюттерсон Р А Суверенитет в государственном и международном праве // Советское государство и право 1991 № 5

журналистов А Н Аринина, М В Баглая, С Д Валентея, Д Н Замятина, З М Зотовой, В Ф Калиной, Л М Карапетяна, Э Е Лебедевой, В. Н Лысенко, М Н Марченко, М С Саликова, В А Скороходова, В А Тишкова, И А Умновой, В Е Чиркина, И. Г. Яковенко¹¹

На современном этапе центр-периферийные отношения продолжают привлекать внимание многих ученых – особенно в контексте тех реформ государственного управления, которые протекают в России на протяжении последних лет. Интерес с этой точки зрения представляют исследования Ю А Арутюнова, И. М Бусыгиной, А А Галкина, В Я Гельмана, И Б Гоптаревой, А А. Захарова, А Б Зубова, В В Иванова, В. И. Коваленко, В М Сергеева, В Д. Соловья, М В Столярова, Р Ф Туровского, П А Федосова, А Л Цуканова, Е Чебанковой, В А Черепанова, А. Н. Черткова¹²

¹¹ Аринин А Н Подлинный федерализм, гражданское общество и свобода личности // Альманах «Личность и политическая культура» 1999 № 2, Баглай М В Конституционное право Российской Федерации – М НОРМА-ИНФРА-М, 1998, Валентей С Д. Экономические проблемы становления российского федерализма // Федерализм 1999 №1, Замятин Д Н, Замятина Н Ю Пространство российского федерализма // Полис 2000 № 5 – С 98-109, Зотова З М, Саликов М С Федеративное устройство России – две позиции // Полис 1998 № 3 – С 204-210, Калина В Ф Развитие идеи федерализма в истории человечества // Социально-гуманитарные знания 1999 №1, Карапетян Л М К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право 1996 № 12, Лебедева Э Е Опыт федерализма в третьем мире и Россия // Мировая экономика и международные отношения 1995 №2, Лысенко В Н Развитие федеративных отношений в современной России – М ИСП, 1995, Марченко М. Н Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник МГУ Серия 11 Право 1993 №1, Саликов М С Сравнительный федерализм США и России – Екатеринбург Изд-во Уральской государственной юридической академии, Изд-во Гуманитарного ун-та, 1998, Скороходов В А Регионы и центр в реформируемой России // Мировая экономика и международные отношения 1994 №10, Тишков В А Забыть о нации // Вопросы философии 1998 № 9 – С 3-26, Умнова И А Конституционные основы современного российского федерализма – М Дело, 2000, Чиркин В Е Конституционное право зарубежных стран – М, Юристъ, 1999, Яковенко И Г От империи к национальному государству (Попытка концептуализации процесса) // Полис 1996 № 6

¹² Арутюнов Ю А Укрепление федеративного устройства российского государства // Власть 2005 № 8, Бусыгина И М Политическая регионалистика. – М МГИМО(У), РОССПЭН, 2006, Галкин А А, Федосов П А, Валентей С Д, Соловьев В Д. Эволюция российского федерализма (Круглый стол) // Полис 2002 № 3 – С 96-128, Гельман В Я Возвращение Левиафана? (Политика децентрализации в современной России) // Полис 2006 № 2 – С 90-109, Гоптарева И Б Концептуальные основы политической категории федерализма // Credo New 2002 № 1, Захаров А А «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис 2001 № 4 – С 122-131, Зубов А Б Унитаризм или федерализм // Полис. 2000 №5, Иванов В В Путин и регионы Централизации России – М Издательство «Европа», 2006, Иванов В Н. Федерализм и безопасность государства // Социс 2004 № 6 – С 3-15, Коваленко В. И. Проблемы и перспективы федерализма // Вестник МГУ Сер 12 Политические науки 2002, №3, Сергеев В М Демократия и региональное неравенство // Полис 2003 № 5 – С 6-11, Столяров М В Компетентия власти Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования – М Изд-во РАГС, 2006, Туровский Р Ф Центр и регионы проблемы политических отношений – М ГУ ВШЭ, 2007, Цуканов А Л Федерализм — глобальный подход к проблеме // Полис 2004 №2 – с 179-182, Chebankova E Putin's struggle for federalism Structures, operation, and the commitment problem // Europe-Asia Studies, Mar2007, Vol 59 Issue 2, pp 279-302, Черепанов В А Федеративная реформа в России – М Социально-политическая мысль, 2007, Чертков А Н Задачи федеративной реформы и их решение как основа эффективного регионального развития России // Вестник Института Кеннана в России Выпуск 11 2007 – С 52-64

Правовые аспекты процессов реформирования на современном этапе рассматриваются А Аверьяновым, Н В. Брезгулевской, В Н и И В Лексиними, В Б Пастуховым, А Е Прокопьевым, Н Н Чучелиной¹³ Экономическую сторону изменений в региональной политике описывают Н В Зубаревич, В Н Иванов, В С Назаров, М М. Назаров, Н В Петров, Л Якобсон¹⁴

Динамика этнических особенностей современного федерализма под влиянием преобразовательной деятельности центра отражена в работах Р Г Абдулатипова, Э А Паина, М Х Фарукина¹⁵ Компаративные исследования федералистских практик в контексте рассматриваемого процесса реформирования проведены Ю Г Григорьевой, А А Мелкумовым, М Г Миронюком, А М Тулеевым и С В Шатиоровым¹⁶

Общую теоретическую и методологическую основу диссертации составили также работы И Н Барыгина, И М Бусыгиной, К С Гаджиева, Н П Медведева, А И Соловьева, М В Столярова, Ю Л Шульженко¹⁷

¹³ Аверьянов А. Федерализм в российском и зарубежном законодательстве // Жизнь нации. 2000 №3-4, Брезгулевская Н В. Виды федерации и модели федерализма // Правоведение. 2005 №3, Лексин В Н, Лексин И В, Чучелина Н Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. – М. Европроект, 2006, Пастухов В Б. Российский федерализм: политические, правовые практики // Общественные науки и современность. 2003 №1, Прокопьев А Е. Генезис современных теорий федерализма // Право. Теория и практика. 2003 №10

¹⁴ Зубаревич Н В. Региональная политика в условиях усиления государства. как избежать реинкарнации Госплана // Российское экспертное обозрение. №1. 2005, Иванов В Н, Назаров М М. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс. 2001 №7 – С 23-29, Назаров В С. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. 2007 №1 – С 121-134, Петров Н В. Федерализм по-российски // Pro et contra. 2000 Т 5 №1, Якобсон Л. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. 2006 №8 – С 31-45

¹⁵ Основы национальных и федеративных отношений / Под общ. ред. Р Г Абдулатипова. – М. Изд-во РАГС, 2001, Пайн Э А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М. Новое издательство, 2004, Фарукин М Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. монография. – М. Юрист, 2004

¹⁶ Григорьева Ю Г. Федеративный опыт Канады и США. Российский федерализм в международной перспективе. – М. МГИМО, 2001, Мелкумов А А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект // Общественные науки и современность. 2001 №4 – С 62-70, Миронюк М Г. Человеческое измерение федерализма (Федералистские теории и тенденции развития федеративных отношений в России) // Полис. 2003 №3 – С 98-108, Тулеев А М, Шатиоров С В. Россия перед прыжком. – М. Совершенно секретно, 2004

¹⁷ Барыгин И Н. Регионоведение. – М. Аспект-пресс, 2007, Бусыгина И М. Политическая регионалистика. Учебное пособие. – М. МГИМО(У), РОССПЭН, 2006, Гаджиев К С. Введение в политическую науку. Учебник для высших учебных заведений. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – М. Издательская корпорация "Логос", 1999, Медведев Н П. Политическая регионалистика. – М. Гардарики, 2002, Соловьев А И. Политология. Политическая теория, политические технологии. Учебник. – М. Аспект-Пресс, 2000, Столяров М В. Федерализм и державность: российский вариант. 2-е изд. перераб. и доп. – М. Славянский диалог, 2001, Шульженко Ю Л. Из истории федерации в России (монархический период). – М. Институт государства и права РАН, 2005

Целью диссертационной работы является разработка основ теоретической модели, раскрывающей особенности современной динамики центр-периферийных отношений в России в результате реализации административной реформы

В соответствии с поставленной целью в работе ставятся следующие исследовательские задачи

- определить предпосылки и факторы эволюции центр-периферийного взаимодействия в России в современных условиях,
- обосновать и раскрыть особенности российского федерализма в современном пространственно-временном континууме,
- выявить характер зависимости центр-периферийных отношений от стратегий реформирования системы государственного управления,
- теоретически описать механизмы и технологии развития центр-периферийных отношений в Российской Федерации в условиях административной реформы

Объектом исследования являются отношения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации как современными акторами центр-периферийных (федеративных) отношений

Предметом исследования выступают механизмы и технологии влияния административной реформы на центр-периферийные отношения в Российской Федерации

Методы исследования. Методология исследования определяется целью и задачами диссертации. Это позволяет использовать в работе эвристический потенциал институционального, нормативного, компаративного, ретроспективного и структурно-функционального методов, метод экстраполяции и прогнозирования, системный подход, прием включённого наблюдения и другие способы познания

Эмпирическую базу работы составляют нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие объект исследования: федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, законы субъектов

Российской Федерации, правовые акты их законодательных и исполнительных органов власти Сюда же входят статистические данные, публикации в СМИ, выступления на официальных и научных мероприятиях Эмпирическую основу диссертации составляет также личный опыт автора по консультированию федеральных и региональных органов власти Российской Федерации по вопросам реализации ряда институциональных реформ

Научная новизна исследования заключается в определении базовых зависимостей ключевых параметров центр-периферийных отношений в Российской Федерации под воздействием реформ аппарата государственного управления, в уточнении современных механизмов реорганизации институциональных и неинституциональных связей политического Центра и регионов страны, раскрывающих нынешнюю динамику российского федерализма.

В данном контексте получены следующие результаты

- 1 Разработана теоретическая модель центр-периферийного взаимодействия, отражающая динамику российского государства в актуальном и ретроспективном измерениях,
- 2 Уточнено содержание и значение федеративной формы развития российского общества в современном контексте, в данном отношении выявлены особенности российской модели федерализма, обусловленные политическими, историческими, социально-экономическими и этнокультурными предпосылками,
- 3 Выявлены особенности воздействия современных институциональных реформ на содержание федеративных отношений, теоретически описаны процессы и механизмы влияния центр-периферийных отношений на территориально-административную организацию российского государства,
- 4 Разработаны прогнозные презумпции относительно эволюции действующей в России федеративной модели, эволюционирующей за

счет постоянного поиска новых, более эффективных механизмов регулирования центр-периферийных отношений

Научно-теоретическая значимость диссертации заключается в расширении методологических и теоретических возможностей исследования связей между центром и субъектами Российской Федерации в современных условиях, в уточнении парадигмальных подходов к изучению федеративных отношений

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования основных выводов и положений диссертации для разработки региональных политик, урегулирования соответствующих конфликтов, решения прикладных задач. Материалы диссертации могут быть использованы в системе высшего и послевузовского образования, при подготовке и переподготовке государственных служащих, при разработке и обновлении дисциплин политологического цикла

Апробация и внедрение результатов были осуществлены в ходе выступлений на научных конференциях, семинарах и «круглых столах». Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политического анализа МГУ им. М. В. Ломоносова и рекомендована к защите

Структура и объём диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих по два параграфа каждая, заключения, списка литературы и приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются цели исследования, его задачи, объект и предмет, методы, описывается эмпирическая база. Также раскрывается научная новизна диссертации, ее научно-теоретическая и практическая значимость

Первая глава «Федеративные отношения и региональное управление в современной России» посвящена описанию модели центр-периферийных отношений, складывавшейся в России на протяжении последних веков, процессу её эволюции к современной форме российского федерализма. В главе показывается динамичность формата отношений между политическим центром и территориями России в исторической ретроспективе наряду с сохранением и воспроизводством центр-периферийного характера связей внутри государства.

В первом параграфе *«Российский федерализм как форма территориальной организации власти и управления обществом»* дается краткий обзор эволюции системы территориально-государственного устройства России, приводятся подходы к изучению и развитию этой системы, выдвигавшиеся в разное время отечественными исследователями и мыслителями, выявляются основные характеристики современной федеративной модели и черты её преемственности по отношению к прежним формам¹⁸. Так, в качестве последних выделяются территориально-этнический плюрализм государственного устройства, центр-периферийный характер отношений наряду с их динамичностью, асимметричность статусов. Выделяются и угрозы действующей модели межнациональные конфликты, социально-экономическое расслоение между гражданами, проживающими в разных регионах страны, нестабильность, вызываемая централизаторско-децентрализаторскими процессами.

Анализируются факторы эффективности децентрализации как основного содержания реформирования федеративной модели, среди которых выделяются снижение издержек на предоставление услуг государством, выравнивание социально-экономических возможностей территорий, политическая стабилизация.

¹⁸ Бакунин М.А. Государственность и анархия // Философия, социология, политика. – М: Правда, 1989; Ильин И.А. О грядущей России. Избранные статьи. Джорданвилл. Издание Св.-Троицкого монастыря, 1991; Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. – М: Наука, 1991; Конституция Н. Муравьева // Шульженко Ю.Л. Из истории федерации в России (монархический период). М: Институт государства и права РАН, 2005; Ленин В.И. Полн. собр. соч. ТТ. 27, 33, 41, 48; Яценко А.С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. СПб: Алетейя, Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.

В качестве концептуальной основы российского федерализма как современной модели центр-периферийного устройства в работе названа дуалистическая конструкция публичной власти – вертикальное разделение властей между Российской Федерацией и субфедеральными единицами субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями

Во *втором параграфе «Зарубежный опыт территориальной организации власти в крупных демократиях проблемы актуализации в России»* анализируется федерация как форма устройства в территориально крупных государствах, рассматривается её значение для других государственных форм (в частности, для формы правления), выделяются возможности и ограничения федеративной практики в России. Автором дается краткий обзор истории существования и эволюции теоретических взглядов относительно федерализма, рассматриваются современные трактовки этой формы государственного устройства в ряду других¹⁹

В работе широко представлена дискуссия по вопросу корреляции между федерацией и демократической формой организации власти²⁰. Несмотря на признаваемое наличие этой корреляции, автором не устанавливается прямой программируемой зависимости между этими двумя явлениями

В качестве примеров успешной реализации федеративной модели в современном мире в работе рассматриваются США и ФРГ. Анализируется правовая основа федерализма в этих странах, система вертикального разделения властей, практика межбюджетных отношений, их динамика с течением времени

¹⁹ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Пер. с англ. – М.: Издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1994; Гибсон Э. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария // Русские чтения. Выпуск 2 (Сборник материалов программы Института общественного проектирования «Русские чтения за сентябрь-декабрь 2005 г.») – М.: «Группа Эксперт», 2006; Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис, 1995, № 5 – С. 106-115; Лейпхарт А. Со-общественная демократия // Полис, 1992, № 3

²⁰ Захаров А. А. К вопросу о федералистской культуре // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований, 2001, № 1 (16), Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократизация // Полис, 1997, № 5; Петров Н. В. Федерализм по-русски // Pro et contra. 2000. Т. 5. № 1; Сергеев В. М. Демократия и региональное неравенство // Полис, 2003, № 5; Ян Э. Демократия и национализм: единство или противоречие? // Полис, 1996, № 1

Развитие американской федерации рассмотрено в доктринах двойного и кооперативного федерализма, концепциях «Нового курса» Ф Рузвельта и «Великого общества» Л Джонсона²¹ Германская федерация эволюционировала своим путем – в частности, там возникло понятие конкурентоспособного федерализма²²

По результатам рассмотрения американского и германского опыта федеративных отношений автором делаются два ключевых вывода относительно российской практики Первый заключается в ключевой особенности федерализма в России, связанной с природой его формирования в отличие от своих западных аналогов, где самостоятельные государственные единицы (штаты, земли, провинции) путем взаимодействия формировали единые федеральные институты и передавали им свой суверенитет, Россия сама выступила инициатором формирования федерации и передала мандаты на построение государственности своим частям, ставшим субъектами Российской Федерации

Второй вывод заключается в присущей федерации по определению нестабильности, а следовательно, и обусловленной изменчивости, «реформируемости» любой федеративной модели В отличие от унитарных государств с одной стороны и конфедеративных объединений суверенных и независимых государств с другой, являющихся своего рода универсальными и безусловными полюсами общего континуума государственно-территориального устройства, федерация обладает широким спектром возможных институциональных состояний, среди которых постоянно ищет наиболее соответствующее своим национальным интересам

Таким образом, по мнению автора, реализуемые в современной России крупные институциональные реформы не могли не затронуть систему центр-периферийного взаимодействия При этом, несмотря на произошедшие

²¹ Катц Э Американский федерализм прошлое, настоящее и будущее // Электронный журнал агентства Информационного США, том 2, номер 2, 1997, Corwin E S "The Passing of Dual Federalism," Virginia Law Review, 1950, Vol 36, N 1, Zimmerman J F National-State Relations Cooperative Federalism in the Twentieth Century // Publius, 2001, 31

²² Бовкун Е Германия в поисках другого федерализма // Российская Федерация сегодня 2004 №4

изменения российской федеративной модели, автор видит в них не угрозы для ее существования, а импульсы для дальнейшего развития

Вторая глава «Динамика центр-периферийных отношений в условиях административной реформы» полностью посвящена детальному анализу изменений, затронувших российскую федеративную модель в ходе реформ начала XXI века. При этом все ключевые реформы этого времени, к которым отнесены административная, бюджетная, муниципальная и ряд других, представлены в работе в качестве единой административной реформы как общего проекта правящей элиты по модернизации государственного управления в России. В первом параграфе «Административная реформа как инструмент совершенствования федерализма» описана собственно административная реформа как квинтэссенция данного проекта, дана система её целей и задач, проанализирован методологический инструментарий реализации.

В целом, в работе рассмотрены, с одной стороны, инструменты административной реформы, которые воздействуют на модель центр-периферийного взаимодействия, а с другой стороны – механизм центр-периферийных отношений, который изменяет интерпретацию и, как следствие, результативность административной реформы по мере ее распространения по стране.

Инструменты, имеющиеся в арсенале административной реформы, которые оказывали и продолжают оказывать формирующий эффект на федеративную систему, представлены в первом параграфе второй главы и условно делятся на инструменты стимулирования и инструменты принуждения – кнута и пряника. Оба они работают на основную цель реформы – повышение эффективности государственного управления в стране.

Инструменты стимулирования – это разного рода бюджетные фонды, программы, средства, направляемые в те регионы, которые обеспечат нужные показатели эффективности в тех или иных отраслях. К таковым можно отнести

- 1 Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов²³,
- 2 Конкурс по отбору высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы²⁴;
- 3 Фонд реформирования ЖКХ и т. д

Инструменты принуждения – это учрежденные или модернизированные в течение последних 8 лет институты, призванные обеспечить безусловное выполнение задач, поставленных на федеральном уровне (в том числе по реализации федеральных реформ) По большому счету инструментом принуждения является пресловутая вертикаль власти, которая является очевидным наследием второго президента России В качестве механизмов ее проявления в работе рассмотрены

- 1 Система формирования органов, осуществляющих центр-периферийные отношения полномочные представители Президента, губернаторский корпус, Совет Федерации, Государственный Совет;
- 2 Вовлечение всей региональной элиты в партию (партии) власти и влияние на реализацию федеральных задач через механизм партийной лояльности,
- 3 Процесс укрупнения регионов

Таковым охарактеризовано проявление административной реформы в региональной политике страны Однако и центр-периферийные отношения сказались на результативности реформы Напрашивается вывод, что они затормозили ее, однако, на взгляд автора, уместнее было бы назвать это смещением акцентов, которое и проявило федеративную сущность современного состояния отношений между центром и периферией периферия в

²³ Положение о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 01 2005 № 2 / Собрание законодательства РФ, 10 01 2005, № 2, ст 167, "Российская газета", № 7, 19 01 2005

²⁴ Постановление Правительства РФ от 29 05 2006 № 336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году», ч 1 / Собрание законодательства РФ, 05 06 2006, N 23, ст 2528

России пестра и разнообразна, вследствие чего невозможно установить полное единство в системе управления страной

Влияние системы традиционных центр-периферийных связей на процессы реформирования рассматривается во *втором параграфе «Механизм и технологии управления центр-периферийными отношениями в условиях административной реформы»*. Эффективность, привнесённая административной реформой, проявилась и продолжает проявляться в разной степени в зависимости от территории. Поэтому инструмент влияния центр-периферийных отношений на реформу можно обозначить как асимметричность этих отношений, асимметричность современного российского федерализма. Проявляется она, в частности, в следующем.

- 1 Двойственный национально-территориальный принцип федеративного деления,
- 2 Разная степень финансовой зависимости субфедеральных единиц от федерального центра;
3. Укрупнение регионов²⁵,
- 4 Разные лоббистские возможности регионов

В ходе рассмотренного взаимного влияния административной реформы и центр-периферийных отношений в рамках федеративной модели были выработаны компромиссные механизмы, работающие одновременно и на задачи повышения эффективности федерального центра, и на стабильность и преемственность модели центр-периферийного взаимодействия, которые также сформулированы в диссертации

- 1 Система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ²⁶,
- 2 Система единства электоральных целей центра и периферии
победа одних и тех же политических сил одинакова нужна

²⁵ Рассматривается и в данном контексте тоже, поскольку демонстрируется непоследовательность политики укрупнения – объединяются в первую очередь не все те, кому это экономически эффективнее, а те кому проще (автономные округа входят в состав краёв или областей)

²⁶ Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 02.07.2007, № 27, ст. 3256

федеральному центру и региональным элитам как на федеральных выборах кампаниях, так и на региональных и местных,

- 3 Система самостоятельного выстраивания регионами своей политики с обязательным согласованием на федеральном уровне ключевых документов – в частности, следующих:

- а Региональные стратегии
- б Региональные доклады о результатах и основных направлениях деятельности
- с Реестры расходных обязательств субъектов РФ

Развитие новых методов государственного управления не возможно исключительно в рамках центральной власти, без участия в этом процессе периферии. Поэтому повышение эффективности системы управления территориями является ключевой основой для наиболее полного достижения целей реформирования центр-периферийные отношения и административная реформа стимулируют, вскрывают недостатки друг друга и тем самым обуславливают их исправление.

В работе указывается, что любые изменения, проводимые сегодня в рамках отношений центра и периферии, видоизменяют и действующую федеративную модель – в некоторой степени унитаризуя её, что вызывает много споров о дальнейшей судьбе федерации. Тем не менее, все эти изменения обосновываются стремлением улучшить, усовершенствовать систему отношений между центром и регионами – в том смысле, чтобы сделать ее максимально эффективной и соответствующей требованиям времени. Федерализм в такой ситуации постепенно утрачивает значение некой *ценности*, набора принципов – он становится, скорее, набором процедур, функцией, которая увязывает воедино ряд элементов (субъектов федерации) для достижения определенных целей (обеспечение единства страны наряду с определённой местной самостоятельностью).

Развитие центр-периферийных отношений в современной России являет, по мнению автора работы, пример так называемого «самообучающегося»

федерализма. Сегодня эти отношения развиваются в рамках федеративной системы, которая постоянно видоизменяется в соответствии со своими внутренними задачами. Происходящие изменения затрагивают практически все аспекты территориального устройства страны: вопросы разграничения полномочий между разными уровнями власти, вопросы формирования органов власти на соответствующих уровнях, вопросы распределения ресурсов. Однако эти изменения не затрагивают обозначенную автором основу федерализма – они не затрагивают вертикального разделения властей, что позволяет ему сделать вывод о настройке, корректировке системы в соответствии с внутренними задачами – о самообучении федеративной модели.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы, определяются направления изучения проблемы в дальнейшем.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора

**Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией РФ:**

- 1 Проведение административной реформы на местах стимулы и принуждения // Власть, 2006, № 12 – 0,5 п л

Другие публикации:

- 2 Региональные брэнды в политическом дискурсе РФ (на примере Кемеровской области) // Материалы Форума студентов и аспирантов «Время молодых государственное управление в XXI веке» – М, 2004 – 0,5 п л
- 3 «Новый федерализм» как основа безопасности России // Материалы V научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы теории и практики управления» – М, 2005 – 0,5 п л
- 4 Несоответствия национального и территориального принципов в развитии современного Российского федерализма // Материалы XIII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М, 2006 – 0,2 п л
- 5 Нарастание противоречия национального и территориального принципов в развитии современного Российского федерализма // Теория и практика управления новые подходы Вып 8 – М, 2007 – 0,5 п л
- 6 Несоответствия национального и территориального принципов в развитии современного Российского федерализма // Вестник молодых ученых «Ломоносов» Сборник лучших докладов XIII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М МАКС Пресс, 2007 – 0,5 п л
- 7 Проблемы реализации административной реформы в российских регионах // Материалы XIV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М, 2007. – 0,2 п л

- 8 Российский федерализм как самообучающаяся система к постановке проблемы // Трансформация политической системы России проблемы и перспективы Международная научная конференция Тезисы докладов, Москва, 22-23 ноября 2007 г – М Российская ассоциация политической науки, 2007 – 0,2 п л
- 9 Самообучающийся российский федерализм проблемы власти и управления // Материалы 5-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова (31 мая - 2 июня 2007 г) Ч. 2 – М , 2007. – 0,5 п л
- 10 Проблемы государственной региональной политики в условиях административной реформы // Территориально-политическое устройство Российского государства от прошлого к будущему Тезисы докладов Всероссийской научной конференции РАГС 3 апреля 2008 года (VI политологические чтения кафедры политологии и политического управления) – М · изд-во РАГС, 2008 – 0,3 п л
- 11 Истоки федерализма в России // Материалы XV Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» – М , 2008 – 0,2 п л

**Заказ № 317. Объем 1 п.л. Тираж 100 экз.
Отпечатано в ООО «Петроруп».
г Москва, ул. Палиха-2а, тел. 250-92-06
www.postator.ru**