

7



На правах рукописи

МАЛЫШЕВА Виктория Николаевна

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ КАК
РАЗВИВАЮЩАЯСЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ
СИСТЕМА**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

МОСКВА - 2008

30 ЯН 2008



Работа выполнена на кафедре истории и политологии
Государственного университета управления

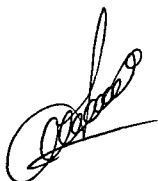
Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Шевченко Василий Николаевич
Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Воробьев Владимир Владимирович
кандидат политических наук
Байгарова Ксения Сергеевна
Ведущая организация. кафедра социальной и политической
философии Московского гуманитарного
университета (МосГУ)

Защита состоится «03 октября» 2008 г в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212 049 13 в Государственном университете управления по адресу 109542, г Москва, Рязанский проспект, д 99, зал заседаний Ученого Совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления по адресу г Москва, Рязанский проспект, д 99, с авторефератом - на сайте <http://www.guu.ru>

Автореферат разослан «03» октября 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук



А В Лопарев

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Российскому федерализму, основы которого были заложены Конституцией РФ, в 2008 году исполняется пятнадцать лет. Судя по опыту других федераций, этот возраст является в какой-то степени переломным, возникают тревоги по поводу целостности государства и появляются призывы общественности восстановить прежнюю унитарную форму. По многим признакам, аналогичная ситуация сложилась в настоящее время и в Российской Федерации.

Это связано с тем, что процесс совершенствования федеративных отношений и формирования соответствующего законодательства, адекватного целям и задачам современного российского общества, носит незавершенный характер.

Формированию российского федерализма препятствовал ряд факторов: историческая традиция централизованного государственного управления, качественные различия в уровнях социально-экономического развития регионов, неоднородность территориального и этнокультурного пространства, длительный системный кризис национальной экономики.

Развитие федерализма в России стало важным фактором преодоления нестабильности и активной децентрализации экономического, правового и политического пространства на наиболее сложном этапе российских реформ 1990-х годов. Однако в настоящее время все чаще звучат призывы вернуться к традиционной для России унитарной модели государственности при условии предоставления регионам широкой автономии в решении социально-экономических и этнокультурных проблем. При этом ссылаются на негативные черты федерализма, к которым относят отсутствие гарантированной защиты от возможной экспансии власти Центра, ослабление процесса реализации решений в связи с существующими ограничениями центральной власти, возможность усиления центробежных тенденций вплоть до дезинтеграции.

Однако изучение теории и практики развития института федерализма продолжает оставаться актуальной задачей. Президент РФ Дмитрий Медведев, выступая в марте 2008 г. в Институте современного развития, отметил, что «власть нуждается в открытом, полноценном, публичном обсуждении всех тех проблем, которые копятся в обществе»¹. Несомненно, развитие федерализма является одной из таких проблем.

Дальнейшее развитие федеративных отношений на современном этапе предполагает укрепление единого пространства России на основе гармонизации социально-экономических интересов Федерации и ее субъектов и сохранения их культурной самобытности. Важным

¹ Официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/03/200925.shtml>

шагом в этом направлении является начавшийся в 2005 г и продолжающийся в настоящее время процесс объединения субъектов РФ

Проводимая на данном историческом этапе в Российской Федерации административная реформа должна осуществляться с учетом опыта и традиций прошлого. В связи с этим исключительную важность представляет концептуальное обеспечение проводимых преобразований и анализа соотношения между декларируемыми и юридически оформленными принципами федерализма и их реальным воплощением

Таким образом, изучение теории, истории и практики становления и развития федерализма в Российской Федерации является крайне своевременной и актуальной задачей

Степень научной разработанности темы Исследуемая проблема широко представлена научными работами российских и зарубежных ученых по вопросам зарождения и развития института федерализма, его форм и моделей реализации в конкретных государствах. Однако в целом анализ многочисленных источников убеждает автора во фрагментарности используемых подходов. По-прежнему наблюдается дефицит комплексных исследований федерализма и его концептуально-теоретических основ

Впервые получив свою трактовку в учении немецкого мыслителя Й. Альтшуизера («Упорядоченная методологическая политика», 1603 г), эта концепция на протяжении длительного времени остается одной из самых дискуссионных в политической науке

Изначально изучение федерализма в России было сосредоточено вокруг проблем государственно-территориального устройства и государственного суверенитета. В этой связи необходимо назвать труды дореволюционных авторов: Н. И. Костомарова, В. О. Ключевского, М. П. Драгоманова, В. С. Соловьева, Л. Н. Гумилева и других.² Значительный интерес представляют работы М. А. Бакунина, Ф. Ф. Кокошкина, А. С. Яценко.³

Исследование федерализма в СССР было в значительной степени идеологизировано, но при учете конкретных исторических условий теории советского времени могут быть использованы в современной науке. Сложный вопрос о соотношении суверенитета СССР и суверенитета союзных республик в рамках единого государства был предметом научных исследований А. И. Лепешкина, М. Г. Кириченко, Д. Л. Златопольского, Г. С. Гурвич, Т. Б. Анисимовой, В. С. Шевцова и других ученых.⁴ Д. Тэпс⁵ также изучает проблемы

² Костомаров Н. Мысль о федеративном начале Древней Руси // Отечественные записки. 1861. Кн. 2, Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. М.: ИИЦ «Ладомир», 1994; Довгич В. А. Украинская идея в политической теории М. Драгоманова. Киев, 1991; Соловьев В. С. Национальный вопрос в России. М.: АСТ, 2007; Гумилев Л. Н. От Руси до России. М.: АСТ, 2006; Бакунин М. А. Философия Социология Политика. М., 1989

³ Бакунин М. А. Философия Социология Политика. М., 1989; Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг., 1917; Яценко А. С. Теория федерализма. Юрьев, 1912

⁴ Лепешкин А. И. Советская федерация. М., 1977; Кириченко М. Г. Единое союзное многонациональное государство. М., 1978; Златопольский Д. Л. Формы национальных государств

государственного суверенитета в федеративном государстве, но с уже современных позиций

Работы как отечественных ученых - Г.З. Атаманчука, С.И. Каспэ, М.С. Саликова, Ф.Х. Мухаметшина, М.Х. Фарукишина, В.Е. Чиркина,⁶ так и западных - М. Дрейера, Т. Фишера и Х. Лауфера, Т. Флемминга, Р. Лотта, Б. Радина⁷ - в основном посвящены изучению федерализма как структурного принципа политической организации общества

Наиболее интенсивное изучение федерализма, связанное с анализом интегративных и дезинтегративных свойств федеральной системы, началось во второй половине XX века исследователями, которые видели в федерализме структурный принцип организации плюралистического общества и многоуровневого политического управления

Гипотеза «федералистской революции» эпохи постмодерна была разработана в трудах Р. Уоттса, Д. Элазара, Д. Вайштока⁸

Отдельно следует выделить труды Д. Элазара⁹, изучающего федерализм как форму гражданской общности, исходя из принципа политического согласия. Изучение результатов исследований А. Лейпхарта и И. Духачека¹⁰ по специфике формирования федеративного гражданского общества помогает найти ответ на вопрос о влиянии

народов СССР М., 1975, Гурвич Г.С. О Советском Союзе М., 1933, Анисимова Т.Б. Государственно-правовые формы национальных отношений в СССР М., 1966, Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства М., 1972

⁵ Тэйс Д. Суверенитет в теории федерализма СПб. Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

⁶ Атаманчук Г.В. Государственно-правовая природа федерализма // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив М., 1998, Каспэ С.И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // ПОЛИС. 2005. №4, Саликов М.С. Конституционный федерализм России: опыт десятилетнего развития // Федерализм: Теория. Практика. История. 2003. №3, Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики - субъекта Российской Федерации диссертация доктора политических наук М., 2001, Фарукишин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты М. Юрист, 2004

⁷ Dreyer M. Foederalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das foederative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert - Frankfurt/M., 1987, Fischer T., Laufer H. Foederalismus als Strukturprinzip fuer die Europaäische Union. Guetersloh, 1996, Flemming T. The Federal Principle // Telos - New York, 1994. № 100, Lhotta R. Der Wandel foederativer Strukturen // Papier zur gemeinsamen Tagung von DVPW, OGWP und SVPW. Berlin, 2001, Radin B., Boase J.P. Federalism, Political Structure and Public Policy in the United States and Canada // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2000. №2

⁸ Watts R.L. Die Aktualitaet der foederalistischen Idee - www.federalism2002.ch,
Weinstock D. Toward A Normative Theory of Federalism - <http://wYvw.ciff.ca/Reference/documents/bgjapers/docbg-weinstk.html>

⁹ См. Elazar D.J. Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements. Lanham, 1998, Elazar D.J. Covenant and Polity in Biblical Israel. Transaction Publishers, 1995, Elazar D.J. The U.S. and the E.U. Models for their Epochs. Paper prepared for the Symposium of Rethinking Federalism in the E.U. and U.S., Kennedy School of Government, Harvard University, 19-21 April, 1999

¹⁰ Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование М. Аспект-пресс, 1997, Duchacek I.D. Federalism and Ethnicity // Publius. 1977. Vol. 7. № 4, Fleiner Th. Legal Instrument and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts // Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland. Bale, 2000

федеративной политической культуры на формирование федеральной политической системы, в том числе в переходных обществах, что особенно актуально для Российской Федерации

Проблематика политического баланса отчасти представлена в концепции общественной (консоциативной) демократии, предложенной Х Экстейном¹¹ В этой концепции рассматриваются способы обеспечения политического баланса между сегментами в поликультурных государствах через политические институты

Среди работ, внесших наиболее значительный вклад в разработку концепции федерализма, необходимо назвать труды западных и отечественных ученых, фундаментально изучивших следующие вопросы

- исследование процессов разделения власти и выравнивание ее границ - И Духачек, Д Элазар, Т Эзер,¹²

- межправительственные отношения - С Дион, Д Камерон, Б Опекин, Дж Циммерман, Н М Мириханов, Ф Х Мухаметшин,¹³

- социокультурные аспекты развития федерализма - В Ю Зорина, С М Столярова, Н И Цимбаева, А Г Черненко,¹⁴

- проблемы политического управления - К ф Бойме, Д Элазар, Ф Ленер, О Ф Шабров¹⁵

¹¹ Лейпхарт А Демократия в многосоставных обществах М, 1997, Eckstein H Division and Cohesion in Democracy Princeton, 1966

¹² См Duchacek I Comparative Federalism The Territorial Dimension of Politics Univ Press of America, 1987, Elazar DJ From Statism to Federalism A Paradigm Shift //Publius The Journal of Federalism Vol 25 № 2, Spring 1995, Eser Th W Foederalismus und Polyzentrismus in der Europaischen Union, ect // Regional Vielfalt und Foederal Wien, 2001

¹³ См Dion S Intergovernmental Relations within Federations Contextual Differences and Universal Principles Forum of Federation, 1999, Cameron D Structures of Intergovernmental Relations International Conference on Federalism 5 to 9 October 1999 www.ciff.on.ca, Opekin B R Federal States in the International Legal Order Netherlands International Law Review 1996 № 43, Zimmerman J F Contemporary American Federalism The Growth of National Power London, 1992, Мириханов Н М Реформирование федеративных отношений в России тенденции нового десятилетия Диссертация доктора политических наук М, 2003, Мухаметшин Ф Х Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики - субъекта Российской Федерации диссертация доктора политических наук М, 2001

¹⁴ Зорин В Ю Российская Федерация проблемы формирования этнокультурной политики М, 2002, Столяров С М Федерализм и державность российский вариант М, 2001, Цимбаев Н И Славянофильство (из истории русской общественно-политической мысли XIX в) М, 1986, Черненко А Г Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России СПб, 1999

¹⁵ Beyme K v Der Vergleich in der Politikwissenschaft Muenchen Nomos, 1988, Beyme K v Theorie der Politik im 20 Jahrhundert Von der Moderne zur Postmoderne Frankfurt/M, 1991, Elazar DJ From Statism to Federalism A Paradigm Shift //Publius The Journal of Federalism, vol 25, no 2, Spring 1995, Lehner F Grenzen des Regierens Eine Studie zu Regierung-problematik hochindustrial Demokratien Bd 3 Athenaeum, 1979, Шабров О Ф Эффективность политического управления Системно-кибернетический подход Диссертация доктора политических наук М, 1998

- процессы децентрализации и регионализации в многосоставных государствах - Л Баста-Фляйнер, Дж Бридж, А Хайнеманн-Грюдер,¹⁶

- урегулирование этнополитических конфликтов - К Вебер, И Духачек Т Фляйнер, Ф Кински¹⁷

В России наиболее развит политико-правовой анализ института федерализма, осуществляемый преимущественно юристами (И Барциц, Л Болтенкова, А Васильев, И Добрынин, А Керимов, И Конюхова (Умнова), М Глигич-Золотарева, С Шахрай и др.)¹⁸ При изучении федерализма некоторые ученые (А В Киселева, Н В Нестеренко, Б С Эбзеев¹⁹) видят необходимость отделить данное понятие от неправовых наслоений, ограничив объем понятия правовой материей и правовыми явлениями, которые относятся именно к федеративному, а не к иному (унитарному или конфедеративному) государству

В России сложилась традиция поддержки как асимметричной этнической федерации (Р Абдулатипов, Л Карапетян), так и симметричной модели (С Митрохин, И Добрынин, В Филиппов)²⁰

Существенный вклад в разработку концепции федерализма внесли ученые, исследующие общие проблемы развития политики, исторических форм эволюции власти и

¹⁶ Basta L R Dezentralisierung Schlusselfragen, Trends und zukunfftige Entwicklung // Entwicklungspolitische Schriften Bern, 1999 № 2, Basta Fleiner L R Government under Law and Decentralization within Multiethnic Societies // Jahresbericht/Raport annuel 1 8 1998-31 7 1999, Bridge J The English System of Local Government Federalism and Decentralization PIIG Freiburg, 1987, Heinemann-Grueder A Der heterogene Staat

¹⁷ Weber K Foederalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung Band 6 Wien, 1977, Duchacek, I D Publius Journal of Federalism, Dyadic Federations and Confederation Spring 1988 № 18, Fleiner Th Legal Instrument and Procedures to Prevent and Solve Ethnic Conflicts // Federalism and Multiethnic States The Case of Switzerland Bale, ect, 2000, Kinsky F Integraler Foederalismus als Mittel permanenter Konfliktloesung Wien, 1977

¹⁸ См Барциц И Н Конституционно-правовое пространство России формирование и динамика М, 2001, Болтенкова Л Ф Развитие федерализма в России вопросы теории, истории и социально-политической практики М 2004, Глигич-Золотарева М В Правовые основы федерализма М, 2006, Добрынин Н М Новый федерализм модель будущего государственного устройства, Новосибирск, 2003, Конюхова И А Современный российский федерализм и мировой опыт М, 2004, Керимов А Д Современное государство М, 2007, Шахрай С М Конституционное правосудие в системе российского федерализма СПб, 2001 и др

¹⁹ Киселева А В, Нестеренко А В Теория федерализма М Издательство Московского университета, 2002, Эбзеев Б С Государственное единство и целостность РФ (конституционно-правовые проблемы) М, 2005

²⁰ Абдулатипов Р Г Основы национальных и федеративных отношений М Изд-во РАГС, 2001, Карапетян Л М Федеративное устройство Российского государства М Норма, 2001, Митрохин С С Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр – регионы – местное самоуправление М, СПб, 2001 С 47-87, Добрынин Н М Новый федерализм модель будущего государственного устройства Новосибирск, 2003, Филиппов В Р "Дезтнизация территорий" в новейшей истории России // Федерализм 2006 №2, Филиппов В Р Критика этнического федерализма М, 2005

государственного управления в стабильных и переходных обществах. Здесь следует отметить работы С. И. Каспэ, А. Ю. Мельвиля, А. С. Панарина, А. А. Мацнева²¹

Р. Г. Абдулатипов вводит понятие федералогии как научной и учебной дисциплины о теории и практике федерализма, о федеративной форме государственного устройства и управления, федеративных отношениях, о федеративном мировоззрении и федеративной культуре в целом²²

Часть научных работ включает в себя исследования авторов, работающих над методологическими проблемами современного российского федерализма и способами его совершенствования. Здесь необходимо назвать работы С. А. Авакьяна, С. Д. Валентея, В. Н. Лысенко, Т. В. Марченко²³. Однако эти исследования не покрывают всего проблемного поля.

Российский федерализм в России изучается методами сравнительной политологии (А. Салмин, Л. Сморгун, И. Бусыгина, А. Захаров²⁴), а также политической географии (Л. Смирнягин, Н. Петров²⁵). Отдельного интереса заслуживает научная монография В. Ф. Туровского²⁶, в которой разработана методология изучения политических отношений между Центром и регионами в современных государствах и в России.

Также для диссертанта было очень полезно изучить подход члена-корреспондента РАН, первого заместителя директора Института социально-политических исследований РАН

²¹ Каспэ С. И. Суррогат империи: о природе и происхождении федеративной политической формы // ПОЛИС. 2005. №4, Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. 1998. № 2, Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Ин-т общественного проектирования, Журнал "Эксперт" (авт. коллектив - А. Ю. Мельвиль (рук.) и др.), рук. проекта А. Ю. Мельвиль. М.: МГИМО-Университет, 2007, Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. М.: Алгоритм, 2000, Децентрализация государственной власти и местное самоуправление. Проблемы реализации / Под ред. Мацнева А., Харбих Ю. М. Изд-во РАГС, 2007.

²² Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб.: Питер, 2004.

²³ См. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. Пособие. М.: Юрист, 2006, Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998, Лысенко В. Увядаящий федерализм // Казанский федералист. 2004. №2, Марченко Т. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999, Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. №5. С. 32-54, Федеральная реформа 2000-2003 / Под ред. Н. В. Петрова. М., 2003. Т. 1, Медушевский А. Н. Сравнительное конституциональное право и политические институты. М., 2002, Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №1. С. 173-182.

²⁴ Салмин А. М. Российская Федерация и федерация в России // МЭиМО. 2002. № 2. С. 40-60, Сморгун Л. В. Современная сравнительная политология. М., 2002, Бусыгина И. М. Федерализм и местное самоуправление в России / И. М. Бусыгина, А. А. Захаров. М., 2003, Захаров А. А. E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма. М., 2003.

²⁵ Петров Н. В. Федерализм по-русски // Pro et Contra. 2000. №1, Смирнягин Л. В. Трансформация общественного пространства России // Отечественные записки. 2006. №5, Смирнягин Л. Российский федерализм: Парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998, Смирнягин Л. В. Общественная география. Федерализм. Регионализм. Публ. 1989-2005 гг. М.: КомКнига, 2005.

²⁶ Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006, Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.

В. И. Иванова,²⁷ который системно рассматривает проблему федеративных отношений на стыке юриспруденции, политологии, истории, психологии и социологии И. Б. Гоптарева провела тщательное исследование политической концепции федерализма, выступающей в качестве объяснительной модели интеграции современного мультисоциального политического социума.²⁸

Процесс становления российской федеративной государственности и проводимая в России реформа отношений между Центром и субъектами Федерации анализируется многими современными авторами (А. Б. Зубов, Н. В. Петров, А. Н. Медушевский, Саква Р.)²⁹

Среди них необходимо отметить В. А. Черепанова,³⁰ который рассматривает Российскую Федерацию как социальную систему, источником развития которой является внутренние присущие ей противоречия. В. В. Иванов проводит тщательный анализ развития системы отношений между Центром и регионами в 2000-2006 гг.³¹

Современными проблемами разделения предметов ведения между федеральным центром и регионами занимается М. Глигич-Золотарева.³²

Перспективы дальнейшего развития федерализма в России широко обсуждаются в научных публикациях и в СМИ. До сих пор ведутся дискуссии относительно целесообразности федеративного устройства в условиях современной России, обосновывавшие традиционность использования унитарной формы государственности.

Заполнение существующего пробела относительно дальнейших перспектив развития федерализма в России является актуальной задачей в рамках настоящего диссертационного исследования.

Объектом исследования является Российская Федерация как развивающаяся территориально-политическая система.

Предметом исследования является процесс развития российского федерализма, интегрирующего этнокультурное и территориально неоднородное общество в пределах государства как территориально-политической системы.

²⁷ Иванов В. И. Социология федерализма. М.: ИСПИ РАН, 2004.

²⁸ Гоптарева И. Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность. Диссертация доктора политических наук. М., 2003.

²⁹ Зубов А. Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. №5. Федеральная реформа 2000-2003 / Под ред. Н. В. Петрова. М., 2003. Т. 1. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2002. Саква Р. Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1.

³⁰ Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М.: МЗ-ПРЕСС, 2005.

³¹ Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М.: Издательство «Европа», 2006.

³² Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006; Глигич-Золотарева М. В. Новая схема разграничения полномочий «сто двадцать второй» и «второй сто девяносто девятый» / Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под редакцией Р. Хакимова. Казань, 2006. С. 299-310; Глигич-Золотарева М., Добрынин Н. Разграничение компетенции от предела полномочий к устойчивому развитию // Федерализм. 2007. №4.

Цель работы заключается в проведении комплексного исследования содержания и специфики федеративных отношений в Российской Федерации в начале XX века и определении возможных перспектив и направлений их дальнейшего развития

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **научных задач**:

- 1 Изучить теоретико-методологические подходы и уточнить понятийный и категориальный аппарат, используемый для анализа сущности и содержания федерализма,
- 2 Выделить этапы и исследовать особенности развития федеративных отношений в период с 2000 г по настоящее время с точки зрения изменения баланса в отношениях между Федерацией и ее субъектами
- 3 Раскрыть специфику территориально-политической системы Российской Федерации и ее влияние на федерализацию России,
- 4 Проанализировать основные проблемы развития российского федерализма, связанные с этнокультурной и территориальной неоднородностью пространства Российской Федерации,
- 5 Изучить влияние существующего порядка формирования органов власти субъектов Федерации и разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали на сбалансированность отношений «Центр – субъекты»,
- 6 Исследовать значение и характер влияния процесса объединения субъектов Федерации на процесс федерализации России,
- 7 Определить возможные направления дальнейшего развития федерализма в России на современном этапе

Теоретико-методологическую основу исследования составляют политологические, юридические, исторические и социологические труды и исследования, раскрывающие генезис, сущность и принципы развития федерализма в государстве как социально-политической системе, учитывая совокупность этнокультурных, социально-экономических и природно-географических факторов

Работа опирается на общенаучные принципы познания общественно-политических явлений системность, целостность, противоречивость развития, а также единство исторического и логического, единство теории и практики

Используя системный подход, диссертант рассматривает федерализм в качестве постоянно развивающейся и конструируемой политической концепции

Эмпирическая база исследования основана на нормативно-правовых актах, регулирующих федеративные отношения в Российской Федерации, и на материалах открытых источников, преимущественно в периодических изданиях Теоретическое

осмысление развития федеративных отношений в России дается по материалам монографий и научной публицистике

В диссертации также использованы материалы вестников Совета Федерации Федерального Собрания РФ и данные Госкомстата России, находящиеся в открытом доступе в сети Интернет

Временные рамки исследования заданы периодом с 2000 года по настоящее время

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Обобщение теорий позволяет увидеть в федерализме не только политическую идеологию, но и технологию, согласно которой федерализм представляет собой и способ сохранения целостности Российской Федерации, и средство разрешения противоречий в управлении многосоставным государством (в первую очередь между Центром и субъектами), и эксперимент государственного строительства, к которому вынуждены прибегать неоднородные государства в переходный период

2 Изучение основных факторов федерализации России (значительные размеры территории, этнодисперсность расселения населения и полиэтничность, качественные различия в уровнях социально-экономического развития регионов, отсутствие традиций гражданского общества и некоторые особенности политической культуры (этатизм, патернализм, эгалитаризм и т.п.)) позволяет более глубоко понять проблемы дальнейшего развития федеративных отношений в современных условиях

3 Современное состояние российского федерализма может быть изучено на основе анализа степени сбалансированности отношений между Центром и субъектами

Ключевыми критериями оценки сбалансированности были определены соотношение объемов полномочий (компетенции), закрепленных Конституцией РФ, федеральным законодательством или федеративными договорами, возможности и ограничения централизованного контроля на уровне субъекта федерации, а также возможность участия субъекта федерации в решении общенациональных вопросов, соотношение выборности и назначаемости глав и органов власти субъектов федерации

4 В настоящее время социально-экономическая разнородность российской территории, ставшая результатом либеральных реформ 1990-х гг., делает раскол «Центр – субъекты» более значимым, чем региональная фрагментация. Поэтому возникает потребность в сглаживании социально-экономических различий между регионами и определении особого баланса отношений с полюсами аномального богатства и бедности

5 В ряде случаев сложившиеся административные границы сдерживают социально-экономический рост ее регионов, а сложившаяся гипертрофированная полисубъектность Российской Федерации усложняет процесс управления государством. В связи с этим процесс

объединения субъектов, начавшийся в 2005 г и заверченный в марте 2008 г , в ближайшее время может получить дальнейшее развитие

6 Территориальная и этнокультурная неоднородность России представляет собой потенциал для развития автономной региональной политической сферы, регионализма и крайней его формы - сепаратизма В связи с этим проблема объединения регионов также рассматривается как способ решения проблемы «этнических» субъектов РФ и оценивается как начало ликвидации регионов, организованных по этническому принципу Однако при всей уязвимости национально-этнического подхода к построению федеративного государства, игнорировать национальный фактор в условиях изменения субъектного состава РФ в ближайшие годы не удастся

7 Процессы перераспределения власти и полномочий между центром и субъектами Федерации в период с 1993 г по 2007 г описываются колебаниями маятника Анализ тенденций движения этого маятника позволяет определить возможные направления дальнейшего развития федерализма в Российской Федерации

Основные результаты исследования и их научная новизна заключаются в следующем

1 Предложен новый подход к выделению основных этапов развития российского федерализма на основе определения степени сбалансированности отношений между Центром и субъектами Выявлен характер изменений этого баланса, согласно которому процессы перераспределения власти и полномочий между центром и регионами описываются колебаниями маятника В точке максимального отклонения возникала угроза целостности государства либо нарушался принцип федерализма в государственном устройстве России

В целом изменчивость баланса государственной власти в Российской Федерации показывает, что сложившаяся в настоящее модель отношений «центр – субъекты» смещена в сторону центра, но является гибкой с точки зрения дальнейшего развития

2 Установлены признаки социально-экономической неоднородности России и их влияние на отношения между центрами управленческого контроля, с одной стороны, и количественно доминирующими слабо развитыми субъектами, с другой стороны

3 Определена важная особенность этнокультурного состава и расселения населения, влияющие на сохранение территориальной целостности Российской Федерации – сочетание в целом преобладающего русского этноса с разнородностью и большим количеством этнических периферий, размещенных дисперсионно

4 Сформулированы принципы, которые могут стать основой для создания эффективной модели дальнейшего объединения субъектов Российской Федерации (принцип

поляризованного развития объединенных субъектов, закрепление мер федерального протекционизма, постепенный отказ от национально-территориального подхода, юридическое закрепление норм максимального предела укрупнения субъектов РФ по размеру территории, демографических и бюджетных показателей, соблюдение государственных интересов РФ, прав и свобод человека и гражданина, учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов и их социально-экономического потенциала)

5 Определены признаки централизации государственной власти, в период с 2000 г по настоящее время, связанные с назначением глав субъектов, доминированием столичных элит в Совете Федерации и построением вертикали исполнительной власти

6 Выявлено, что частичное сохранение региональной самостоятельности и интересов субъектов РФ обеспечиваются выборами региональных законодательных собраний и органов местного самоуправления, а также через консультативные органы (Государственный Совет и Совет законодателей)

7 На основе тезиса о динамике отношений «Центр – Субъекты» в России, имеющей маятникообразный характер, были определены основные направления дальнейшего развития федерализма в Российской Федерации

Теоретическая и практическая значимость исследования.

В рамках данного диссертационного исследования применяется системный подход, в соответствии с которым наличие у политической системы значимого пространственного измерения делает необходимым исследование отношений системы в целом с входящими в ее состав территориальными подсистемами, то есть субъектов в составе Федерации. Ключевым понятием, с помощью которого можно исследовать отношения между центром и регионами, является понятие «баланс». Власть рассматривается как политическая субстанция, распределение которой создает необходимый для органичного существования федерации баланс.

Дополненная автором концепция баланса политико-административной власти позволяет исследовать изменение отношений в политическом пространстве Федерации в данном контексте рассматривается как пример наиболее развитой территориально-политической системы, а ее субъекты – как территориально-политические системы более низкого ранга (субсистемы).

Процессы развития федерализма рассмотрены в совокупности факторов, влияющих на модель территориально-политического устройства этнокультурные, социально-экономические и природно-географические характеристики Территория России

рассматривается как уникальное сочетание геофизической и этнокультурной неоднородности

В рамках диссертационного исследования проведено комплексное исследование основных этапов развития федерализма с точки зрения изменения баланса отношений «Центр – субъекты» и выявлен маятникообразный характер развития этих отношений

В данной работе проведена идентификация российской модели отношений «Центр – субъекты» и сделана попытка определить возможные направления дальнейшего развития российского федерализма

Апробация содержащихся в диссертации положений и выводов отражена в материалах научных и научно-практических конференций. Кроме того, основные идеи диссертации были использованы при подготовке лекционного материала по учебной дисциплине «Территориальная организация населения»

Структура работы. Диссертация построена в соответствии с целью и задачами, отражающими логику исследования. Состоит из введения, трех глав (девяти параграфов), заключения, списка использованных источников и литературы (413 наименований), а также 18 приложений

II. Основное содержание работы

Во **введении** автор обосновывает актуальность темы диссертационного исследования и степень ее научной разработанности, определяет объект и предмет, формулирует цель, задачи и гипотезу, характеризует теоретико-методологическую и эмпирическую базу исследования, аргументирует научную новизну и практическую значимость работы

Первая глава **«Теоретико-методологические основы федерализма»** посвящена изучению и уточнению понятийного аппарата, используемого для анализа концепции федерализма

В параграфе 1.1 **«Понятие федерализма: происхождение теории и определения»** на основе принципа единства теории и практики рассмотрены и систематизированы различные подходы к определению федерализма, исследуется зарождение его концептуальных основ

Обращение к теоретическим истокам диссертант объясняет необходимостью прояснения концепции федерализма, толкование которого часто сводится лишь к правовой форме государственного устройства, что мешает увидеть в федерализме политическую форму интеграции социального многообразия в пределах единого государства. Комплексное исследование основных теорий федерализма, изучение истоков его возникновения позволяет

выделить значительную часть его политической сущности – договор, соглашение, разделение власти по вертикали и компромисс между этими уровнями власти

По мнению Д. Элазара, одна из основных проблем теоретико-методологического изучения федерализма состоит в том, что «федерализм как будто специально «придуман» для того, чтобы перед глазами ученого не существовало ничего постоянного и стабильного, а имел бы место сплошной непрерывный переговорный процесс, то есть система, ориентированная не на статику, а на динамику политической системы»³³

Сложность определения понятия «федерализм» заключается также в том, что оно соединяет в себе многозначные признаки согласия, взаимодействие и обособленность, компромисс и противоречия, интеграция и разнородность

В общем значении под федерализмом понимается своего рода мировоззрение и принцип взаимоотношений между различными государствами и (или) общностями людей и государством вне зависимости от формы его политико-административного устройства, содержанием которого является оптимальное и справедливое разделение публичной власти в обществе на основе децентрализации, учета интересов всех сторон этих связей и отношений

В диссертации федерализм в Российской Федерации исследуется как средство урегулирования противоречий и способ объединения субъектов на разных уровнях территориальной организации власти, определяющее вертикальное разделение власти в пределах единого государства

Федерализм (от франц. «Federalisme» - договор, союз) является родовым понятием по отношению к федерации. В этом смысле федерация является синонимом федеративного государства и обозначает форму организации его территориального устройства, а федерализация – процесс формирования и установления федеративных отношений

Федерализм предполагает, что сфера ответственности центра охватывает все государство в целом, в то время как полномочия субъектов имеют по преимуществу местных характер. При этом полномочия регионов должны быть максимально расширены до той степени, пока такая самостоятельность не станет угрожать общему единству государства

Поэтому наиболее сильной стороной современных федераций можно назвать возможность сохранения каждым субъектом своей базовой политической идентичности

В параграфе 1.2 «**Федерализм как политическая форма интеграции социального многообразия**» определено, что сущность федерализма заключается в следующем: во-первых, федерализм не является синонимом ни федеральной политической системы, ни федерации. Во-вторых, федерализм и его элементы могут присутствовать в государствах,

³³ Шахрай С. Федерализм: образ действий или образ мыслей? // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под редакцией Р. Хакимова. Казань, 2006. С. 161

формально не являющихся федеративными В-третьих, в определениях федерализма акцентируется синтез единства множества, то есть автономия отдельных сообществ в пределах единого политического союза

Российское общество отличается наличием неоднородных автономизированных сегментов, разделенных в первую очередь по этнополитическим (национальные и территориальные образования), экономическим (регионы-доноры и регионы-реципиенты), и историко-культурным (запад-восток) основаниям Попытки «сгладить» центростремительные тенденции предпринимались на протяжении всего времени существования Российского государства

Федерализм способен проявляться в любой общественной сфере, важным признаком которой является стремление социальных групп к установлению взаимосвязей друг с другом для достижения совместных целей в различных сферах (хозяйственной, религиозной, политической т д) на основе договора

Необходимо вспомнить об истоках зарождения теории федерализма (Д Локк и Ш Л де Монтескье) Кратко теорию можно изложить следующим образом Настоящая демократия может существовать только в небольших государствах, где граждане знают друг друга лично и имеет возможность собраться вместе для решения общественных проблем Однако такие государства слабы и быстро погибают от внешнего врага С другой стороны, обширная империя является сильным государством, но заведомо не может быть демократией, так как нуждается в жестком режиме, чтобы держать в повиновении окраины Нельзя ли создать государство, которое обладало бы преимуществами этих двух форм и не имело бы их недостатков? Это возможно осуществить в виде федерации, то есть союза маленьких государств, которые сохраняли бы форму демократии, а союзу делегировали бы решение общих жизненно важных вопросов

Таким образом, изначально идея федерализма возникает прежде всего как способ сохранения демократии, а не просто как форма территориального устройства Т Джефферсон называет федерализм «территориальной формой демократии», так как федерализм предполагает равенство не только граждан, но и территорий их проживания

Условием эффективной реализации принципов федерализма является формирование федеративной политической культуры, под которой понимаются модели поведения граждан, которые при постоянно существующих различиях способствуют нахождению общих интересов в процессе разрешения противоречий, конфликтов или спорных вопросов

Наиболее эффективно функционирующими являются федерации, существование которых поддерживается высокой политической и правовой культурой Если же

политическая культура не поддерживает принципов федеративного устройства государства, существование федерализма в таком обществе станет крайне ограниченным в любой форме

В параграфе 13 первой главы **«Основные формы и модели воплощения федерализма в практику государственного устройства»** рассматриваются теории федерализма, которые способствовали развитию соответствующих концепций (дуалистической, кооперативной, конкурентной и т.д.)

Каждая из существующих в мире федераций представляет собой уникальную политическую конструкцию, на формирование которой влияет множество факторов. Важным критерием определения формы федерализма является характер взаимодействия и взаимозависимости субъектов: жесткое и максимально равное разделение между союзом и федеративными единицами (дуалистический федерализм), тесное взаимодействие (кооперативный федерализм), соревновательность субъектов федерации (конкурентный федерализм). Появление каждой из этих форм обусловлено конкретными целями и задачами, в процессе достижения которых появлялись новые концепции федерализма.

В случаях присутствия ярко выраженного противоборства между центробежной и центростремительной тенденциями, могут получить развитие две формы федерализма: центробежная и центростремительная. Центростремительная тенденция нередко вызывается интеграцией и политикой выравнивания экономических и социальных условий субъектов федерации, а центробежная – автономизацией и наличием конфликтов.

Обобщая результаты исследования федеративных теорий, можно сделать вывод, что между теориями федерализма существуют определенные связи и преемственность.

По существу, современные теории федерализма вернулись к теории народного суверенитета, раскрывающей сущность федерализма через два ключевых понятия – «союз» и «договор». Таким образом, можно говорить о процессах цикличности в развитии федералистских теорий, начало которым даст теория федерализма Йоганна Альтузиуса.

Вторая глава **«Развитие российского федерализма в процессе достижения сбалансированных отношений между Федерацией и ее субъектами»** посвящена важнейшему вопросу в отношениях между центром и субъектами в федеративном государстве – распределению государственной власти между ее территориально-политическими уровнями. В данном случае стабильность понимается как баланс сил Федерации (центра) и ее субъектов. На каждом этапе развития складывается свой баланс отношений «Центр – субъекты».

Во второй главе автор анализирует, в какую сторону (центра или субъекта) имело место смещение баланса, и в какой степени это несло потенциальную угрозу для целостности государства либо нарушало принцип федерализма в государственном устройстве России.

В параграфе 2.1 «Диалектика развития российского федерализма в период 2000 - 2004 гг.: создание единого политического пространства» обосновывается неизбежность проведения централизаторского курса Президента В. Путина, направленного на устранение территориально-политической асимметрии и создания единого формата отношений между Центром и субъектами

В период 1993 – 1999 гг. искаженная договорная практика, политический субъективизм, непродуманная региональная политика привели к развертыванию и обострению противоречий между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью ее субъектов, а также противоречий между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов федерации

Этап развития федерализма в 1991-1999 гг. характеризуется асимметричностью баланса государственной власти для различных частей государства. Смещение баланса в сторону национальных республик и городов федерального значения было компенсировано установлением вертикали исполнительной власти на остальной территории государства

Усиление государства в этот период объективно означало выполнение следующих задач: институционализация политического процесса, ресубординация политической системы, восстановление функциональной спецификации институтов, внедрение согласительных стратегий принятия решений, возвращение утраченного консенсуса между ветвями власти, стабилизация политических процедур, упорядочение использования государственных ресурсов и контроль центральной власти. Также необходимо было воплотить конституционный принцип равноправия субъектов РФ в реальную практику функционирования федеративной системы и создать единое правовое поле

Централизация государственной власти как неизбежная и эффективная мера против дальнейшего развития дезинтеграционных процессов оценивается диссертантом как необходимость

Изменение порядка формирования состава Совета Федерации, усиление федерального контроля за исполнительной властью субъектов, создание института федерального вмешательства в период 2000-2004 гг. значительно усилили централизацию в балансе отношений «Центр – субъекты», что дает основания определить модель федерализма того времени как «модель ограниченного федерализма»

В параграфе 2.2 «Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти в балансе отношений между Центром и субъектами» проведен анализ существующей законодательной базы разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами, что позволило выявить наиболее проблемные вопросы,

суть которых связана с предоставлением дополнительных полномочий субъектам Российской Федерации

В параграфе анализируются результаты законодательного ограничения и фактической отмены договорной практики разграничения предметов ведения, а также итоги работы Д Козака, в результате которых баланс власти был значительно смещен в сторону центра. В целом деятельность по закреплению полномочий приобрела преимущественно «фасадный» характер, так как большая часть полномочий (более семисот) осталась закрепленной за федерацией. Тем не менее, следует отметить, что увязка полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями субъекта РФ представляется автору эффективным принципом разделения государственной власти, который можно обозначить как принцип позитивного обязывания.

Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами также привело к усилению централизации, так как большая часть полномочий (более семисот) осталась закрепленной за федерацией. Договорная форма разделения государственной власти была законодательно ограничена и фактически отменена. Автор поддерживает точку зрения большинства ученых в том, что принцип субсидиарности в структуре и функционировании российского федерализма не соблюдается.

В целях придания внутренней логики законодательства в сфере разграничения компетенций, а также обеспечения единства законодательного регулирования и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации необходимо юридически закрепить понятие субсидиарности, который автор определяет как исходный принцип в разделении государственной власти между различными ее уровнями в федеративном государстве.

Параграф 2.3 «Соотношение выборности и назначаемости глав регионов как фактор сбалансированности отношений «Центр – субъекты» в РФ» раскрывает содержание важнейшего фактора сохранения баланса власти между федерацией и ее субъектами.

Выборность высших должностных лиц субъектов федерации обеспечивает легитимность власти, исходящей непосредственно от регионального сообщества, и характеризуется наиболее высокой степенью персонификации региональной власти. Тем не менее, выборность региональных руководителей является малораспространенной практикой в территориально неоднородных государствах. В большинстве федераций, в том числе и в России после 2004 г., сохранение региональной автономии обеспечивается выборностью региональной законодательной (представительной) власти, но не выборностью глав субъектов.

Баланс политико-административной власти между федеральной властью и субъектами Федерации был резко смещен внесенными в 2004 г и применяемыми на практике с начала 2005 г поправками в российское законодательство. Главным изменением стал отказ от выборов глав субъектов и переход к их назначению Президентом РФ.

В сложившейся ситуации баланс распределения власти поддерживается прежде всего за счет выборности региональных законодательных собраний. Переход к централизованной модели баланса частично компенсируется схемой назначения губернаторов, кандидатура которых утверждается законодательным собранием субъекта Федерации.

Региональные элиты в этом вопросе до настоящего времени проявляли лояльность по отношению к федеральной власти, однако ситуация начинает постепенно изменяться.

В июне 2008 г. на встрече с участниками X Всемирного конгресса русской прессы Президент Татарии М. Шаймиев призвал вернуться к практике всенародных выборов глав регионов и отмены права президента распускать законодательные собрания субъектов РФ, отказавшиеся утверждать предложенные Президентом РФ кандидатуры. При этом действующий порядок назначения глав субъектов федерации господин Шаймиев прямо осуждать не стал: «Коль для России такой порядок приведения к власти руководителей регионов нужен на данном этапе развития, с этим еще можно согласиться. Я знаю, сколько случайных людей оказалось несколько лет назад у власти в регионах. Как управлять этой страной, я не представляю»³⁴.

В Госдуме и Правительстве РФ не исключают, что порядок проведения прямых выборов губернаторов может быть возвращен к 2012 году³⁵. Президент РФ Дмитрий Медведев, выступая в марте 2008 г. в Институте современного развития, отметил, что «власть нуждается в открытом, полноценном, публичном обсуждении всех тех проблем, которые копятся в обществе»³⁶. Несомненно, вопрос о порядке наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ относится к одной из таких проблем. Таким образом, вопрос о перспективах возвращения к выборам губернаторов продолжает оставаться открытым.

Таким образом, процессы перераспределения власти и полномочий между центром и регионами описываются колебаниями маятника. Если в конце ельцинского периода этот маятник опасно отклонился в сторону региональных элит, то в настоящее время он отклонился в сторону федерального центра, что не менее опасно. Необходимо отметить, что

³⁴ Бегимбетова И., Фаризова С., Беспалова Н. Минтимер Шаймиев отклонился от вертикали // Коммерсантъ. 2008. №100/П (3917).

³⁵ Нетребя Т. Шаймиев вспомнил старое // Аргументы и Факты. 2008. №25.

³⁶ Официальный сайт Президента РФ. <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/03/200925.shtml>

сложившаяся модель баланса «центр – субъекты» является гибкой с точки зрения дальнейших возможных трансформаций

В Главе 3 «**Российская Федерация как территориально-политическая система: основные элементы и факторы развития**» проведен анализ процесса интеграции этнокультурного и территориально неоднородного российского общества и определены основные направления дальнейшего развития федерализма в России

В параграфе 3.1 «**Особенности территориальной и этнокультурной неоднородности пространства и их влияние на процесс федерализации России**» диссертант последовательно изучает совокупность факторов, влияющих на модель территориально-политического устройства Российской Федерации этнокультурные, социально-экономические и природно-географические

Социально-экономическая неоднородность российской территории создает раскол «Центр – субъекты» и определяет нерархический характер российского пространства

Уникальная по размеру территория Российской Федерации способствует развитию локальной идентичности, в то время как региональная и макрорегиональная идентичность развивается в меньшей степени

Для российской социально-экономической среды всегда было свойственна гипертрофированная столичность, которая на современном этапе только усилилась. Для территориального разделения труда характерен раскол между регионами добычи ценного сырья и центрами управленческого контроля с одной стороны, и количественно доминирующими слабо развитыми субъектами с другой стороны

Однако, несмотря на серьезные последствия социально-экономической дифференциации между регионами, развитие национальной автономии и регионализма в Российской Федерации ограничено низкой степенью этноконцентрации населения, согласно которой титульный этнос не составляет большинство на территории соответствующей автономии. Общий уровень этнической идентичности в большинстве субъектов Федерации является низким, но в последние годы приобретает тенденции к росту в связи с более быстрым ростом численности титульного населения и выездом русских за пределы национальных автономий

Таким образом, в настоящее время географические особенности расселения этносов создают слабые предпосылки для сепарации, так как значительная часть национально-территориальных автономий расположена внутри российской территории и окружена «русскими» регионами. Тем не менее, остается актуальной проблема нахождения баланса интересов малых этнических периферий и всех граждан России в целом

Параграф 3.2 «Процесс объединения субъектов как одно из направлений оптимизации территориального устройства Российской Федерации» затрагивает проблемы объединения субъектов РФ, целью которого является совершенствование административно-территориальной структуры Российской Федерации

Диссертант рассматривает различные аргументы «за» и «против» объединения и оценивает возможные социально-экономические и политические последствия, так как тенденция слишком активного объединения субъектов несет в себе опасность избыточного укрупнения и активизации идей сепаратизма. Поэтому важно своевременно предупредить избыточность укрупнения субъектов, законодательно закрепив пределы, срок и детальный порядок регулирования подобных процессов

Диссертант анализирует нормы законодательства, касающиеся изменения административно-территориального устройства РФ и выделяет принципы, которые должны лежать в основе эффективной модели объединения субъектов Российской Федерации

Необходимо на законодательном уровне предусмотреть меры федерального сдерживания по ряду случаев укрупнения при превышении максимальных территориальных, демографических и бюджетных показателей

Также существует необходимость закрепления мер федерального протекционизма для некоторых случаев укрупнения (например, при объединении сложносоставных субъектов, при объединении субъекта-донора с дотационным субъектом)

Процесс модернизации территориальной структуры России должен происходить последовательно, особенно в отношении национальных субъектов. Объединение должно проводиться только при условии улучшения социально-экономического уровня и обеспечения благополучия населения всего региона. По мнению автора, большое внимание требуется уделить законодательному закреплению принципов объединения субъектов РФ

На сегодняшний день состоялось пять референдумов по объединению субъектов Российской Федерации, в результате которых количество субъектов РФ было уменьшено с 89 до 83. В диссертации рассмотрены возможные сценарии дальнейшего объединения субъектов Российской Федерации, упоминаемые официальными лицами государства и в СМИ (Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Архангельской области и Ненецкого округа, Алтайского края и Республики Алтай)

В параграфе 3.3 «Эволюция отношений «Центр – субъекты» и возможные направления дальнейшего развития федерализма в России» были сделаны попытки провести прогнозирование дальнейшего развития федеративных отношений, основанное на тезисе о динамике отношений «Центр – Субъекты»

По мнению диссертанта, современная централизация государственной власти имеет среднесрочный характер. Определяя долгосрочные сценарии, необходимо обратить внимание на следующие тенденции. Во-первых, происходит трансформация политической культуры (восстановление автономной политической культуры) и возрастает интерес граждан к местному самоуправлению. Во-вторых, наблюдается рост этнокультурной неоднородности, который приведет к усилению влияния этнокультурных факторов, особенно исламского фактора.

В настоящее время импульсы сепаратизма и сепессии внутри России объективно ослаблены из-за анклавного положения территории и дисперсионного расселения этнической группы, претендующей на государствообразующую роль. Поэтому в ближайшее время распад российского государства и превращение его в конфедерацию маловероятны.

Переход Российской Федерации к унитарной форме государства в настоящее время представляется наименее вероятным, поскольку гражданское общество и рыночные отношения достигли степени зрелости, позволяющей субъектам РФ противостоять потере своей самостоятельности.

В среднесрочной перспективе наиболее вероятным является реализация инерционного сценария, так как обратной стороной несовершенства и аморфности существующей системы российского федерализма является ее гибкость.

Главными проблемами остаются неразвитое местное самоуправление и социально-экономические диспропорции развития субъектов РФ. Необходимо не только проводить постепенную политику выравнивания потенциалов регионов, но и восстановить внутрироссийское территориальное разделение труда, то есть создание межрегиональных экономических связей. Важным шагом в этом направлении является процесс укрупнения регионов с целью не просто уменьшить их численность и повысить степень управляемости, а, прежде всего, создать экономически самостоятельные и сильные субъекты в составе Российской Федерации на основе их группирования в соответствии с реальными интересами.

Проведение реформы Президента РФ Путина, направленной на создание централизованных отношений между Центром и субъектами, считается автором обоснованной на конкретном историческом этапе. Автор предполагает, что модель централизованного федерализма, созданная в результате проведения реформ 2000-2005 гг., является переходной и будет изменена либо в сторону унитарного с элементами децентрализации государства, либо в сторону по-настоящему сильной федерации.

Необходимо отметить, что исторический опыт России позволяет продолжить развитие федеративных отношений, так как важный этап создания единого экономического и правового пространства в период с 2000 г. по настоящее время уже пройден.

В **Заключении** диссертации подводятся итоги проведенного исследования, обобщаются результаты, формулируются выводы, а также обозначаются перспективные направления дальнейшего изучения проблемы

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

- 1 Малышева В Н Процесс объединения субъектов как одно из направлений территориального развития Российской Федерации // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов 2008 №7 С 42-46 (0,5 п л)
- 2 Малышева В Н Соотношение выборности и назначаемости глав регионов в России в процессе достижения сбалансированных отношений между Федерацией и ее субъектами // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов 2008 №8 С 81-86 (0,5 п л)
- 3 Малышева В Н Понятие федерализма как политической категории // Реформы в России и проблемы управления - 2005 Материалы 20-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов Вып 2 / ГУУ М , 2005 С 275-277 (0,2 п л)
- 4 Малышева В Н Основные теории федерализма и возможность их реализации в РФ // Проблемы управления Тезисы докладов 13-го Всероссийского студенческого семинара Вып 2 / ГУУ М , 2005 С 91-92 (0,1 п л)
- 5 Малышева В Н Некоторые проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Реформы в России и проблемы управления - 2006 Материалы 21-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов Вып 3 / ГУУ М , 2006 С 265-266 (0,2 п л)
- 6 Малышева В Н Основные этапы федерализации России как процесса формирования и установления федеративных отношений // Актуальные проблемы управления – 2006 Материалы международной научно-практической конференции Выпуск 4 / ГУУ М , 2006 С 258-261 (0,3 п л)
- 7 Малышева В Н Базовые механизмы конституционно-правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации // Проблемы управления тезисы докладов 14-го Всероссийского студенческого семинара Выпуск 2 / ГУУ М , 2006 С 85-86 (0,1 п л)
- 8 Малышева В Н Субсидиарность как исходный принцип федерализма // Реформы в России и проблемы управления - 2008 Материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов Вып 5 / ГУУ М , 2008 (0,2 п л)
9. Малышева В Н Некоторые вопросы разграничения полномочий между уровнями государственной власти Российской Федерации // Проблемы управления тезисы докладов 14-го Всероссийского студенческого семинара Выпуск 4 / ГУУ М , 2008 (0,1 п л)

Подп в печ 27 08 2008

Формат 60х90/16

Объем 1,0 п л

Бумага офисная

Печать цифровая

Тираж 50 экз

Заказ № 620

ГОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский дом ГОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд 106

Тел /факс (495) 371-95-10, e-mail dipc@guu.ru

www.guu.ru