

На правах рукописи

ГАРУМОВ Нух Мухучиевич

**Межрегиональные связи как фактор укрепления Российской
государственности (на примере Республики Дагестан).**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

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



Москва - 2005

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

- Научный руководитель:** -доктор философских наук, профессор
Дашдамиров Афранд Фирудинович
- Официальные оппоненты:** -доктор философских наук,
Садиков Максуд Ибнугаджарович
- кандидат политических наук,
Медведева Валентина Кузьминична
- Ведущая организация:** Региональный центр этнополитических исследований Дагестанского Научного Центра РАН

Защита состоится «23» июня 2005 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, д.84, I учебный корпус, аудитория 3372.

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

Автореферат разослан «23» мая 2005 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



С.А. Пистрякова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

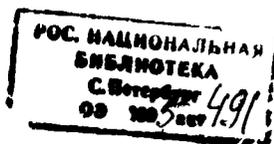
Актуальность темы исследования. Опыт радикальных социально-экономических и общественно-политических преобразований, накопленный Россией за постсоветские годы, неоспоримо свидетельствует о том, что взаимовыгодные, динамично развивающиеся межрегиональные связи и отношения являются одним из важнейших условий социально-экономического роста страны, общественно-политической стабильности и территориальной целостности государства. Выступая важной стороной российского федерализма, полнокровные межрегиональные связи в сочетании с укреплением вертикали государственной власти играют особую системообразующую роль в обеспечении прочности и динамичности российского государства.

Поощряя и углубляя эти связи, государство значительно расширяет, множит свои возможности последовательно решать проблемы развития экономики, обеспечения социального благополучия российского общества, повышения качества жизни, уровня культуры и образования населения регионов и страны в целом.

Вместе с тем, актуальность темы настоящего диссертационного исследования продиктована не только внутренними интересами и потребностями российского общества и государства, но и внешними вызовами и угрозами глобализации современного мира. С одной стороны, глобализация тесно связана с динамичным процессом мирового развития, интеграцией и универсализацией мировой системы, установлением и углублением всемирных взаимосвязей и взаимозависимостей, отвечающих современным потребностям. А с другой стороны, глобальные процессы, вторгаясь в повседневную жизнь населения десятков стран и государств, находящихся в различных социально-экономических и политико-правовых состояниях, в различных общественно-политических условиях, несут явные и скрытые угрозы самобытности культур и образу жизни народов и стран, а в ряде случаев их политическому суверенитету, территориально-экономической целостности¹.

В связи с этим, нельзя не обратить внимание на то, как противоречиво, болезненно отражаются процессы глобализации в странах и обществах, в

¹ См. Иноземцев В.Л. Расколота цивилизация. – М., 1990; Лоун Т. Глобализация, государство, демократия: образ новой политической науки // Политические исследования. – 1999. - № 5; Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? // Политические исследования. – 1994. - № 1; Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. – 1990. - № 3 и др.



зависимости от их своеобразия по цивилизационным параметрам, геополитическому устройству, уровню и степени укорененности общепризнанных демократических принципов в укладе политической жизни и государственном устройстве¹.

Внешние вызовы, с которыми столкнулась Российская Федерация с начала 90-х годов, совпали с крайне неблагоприятными обстоятельствами внутривнутриполитического развития, что не замедлило отрицательно сказаться на социально-экономическом и общественно-политическом положении регионов и межрегиональных отношений.

Развал СССР, разрушив хозяйственную кооперацию союзных республик, а также республик, краев и областей РСФСР, нанес огромный ущерб их экономическому состоянию, социальному положению населения, что было отмечено и в Послании Президента В.В.Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 26 апреля 2005 года, где сказано, что «крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века»².

На этой почве возникло немало проблем в российских регионах. В рыночных условиях межрегиональные связи субъектов РФ, казалось бы, должны были усилиться, но они, напротив, стали сворачиваться. Отрицательно сказалось и нарушение экономических связей России с бывшими союзными республиками. Сложившиеся за годы советской власти хозяйственная специализация и структура производства многих регионов оказались в условиях рынка неэффективными³. Отрицательно сказалось и нарушение экономических связей России с бывшими союзными республиками.

В поисках выхода из кризисной ситуации многие районы сырьевой специализации стали переориентироваться с внутреннего на международный рынок. Этому активно способствовало возрастание числа приграничных регионов. Если до 1991 года в России приграничными были 26 административных образований, которые в настоящее время имеют статус субъектов Федерации, то сейчас из 89 ее субъектов 46 являются приграничными. В этих регионах активно развиваются внешние связи по экспорту и импорту, а связи, ориентирующиеся на внутренний рынок

¹ См. Люпов М.А. Региональные особенности политико-трансформационных процессов в современной России. – Уфа, 2003; Столяров М.В. Компетенция власти. – М, 2005.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005г. // Российская газета - 26 апреля. - 2005.

³ См. Семенов П.А. Проблемы межрегиональной экономической интеграции // Федерализм. – 1999. - № 2.

государства, зачастую стали сокращаться или сворачиваться. Возникла ситуация, когда окраинное положение большинства регионов, в условиях быстрого роста транспортных тарифов, стало удалять их от экономического пространства России.

Преодоление дезинтеграционных процессов и автаркических тенденций стало принципиальной, общенациональной задачей российского государства, связанной не только с экономической, но и с политической целостностью государства. Конец 90-х – начало 2000-х годов были отмечены активизацией целенаправленных усилий руководства Российской Федерации, направленных на возвращение координирующей и интегрирующей роли высших (центральных) органов власти и управления, преодоление последствий межрегиональной дезинтеграции, созданием новых стимулов и условий, благоприятствующих расширению внутреннего рынка, развитию территориального разделения труда в масштабах всей Федерации.

Жизнь убедительно показала, что рост самостоятельности регионов в условиях децентрализации государственного управления должен более активно сочетаться с формированием разносторонних общественно-политических, экономических, культурных связей между регионами. Взаимодействие регионов формируется как результат всего комплекса политических, экономических и социальных усилий, направляющих процессы территориального разделения труда, специализации регионов, межрегиональной кооперации в русло интеграционных процессов.

«С учетом масштабов России и географической удаленности, отдельных ее территорий от политических и экономических центров страны, ... - говорится в прошлогоднем Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 года – развитие инфраструктуры это больше, чем экономическая задача. Ее решение прямо влияет не только на состояние дел в экономике, но в целом – на обеспечение единства страны. На то, чувствуют ли себя люди гражданами единого и большого государства. И могут ли пользоваться его преимуществами»¹. Этим, собственно, и продиктована актуальность обсуждаемой темы. В свете растущих потребностей российского общества в развертывании межрегиональной интеграции, усилении взаимообогащающего сотрудничества регионов страны особенно важно исследовать, обобщать накапливаемый опыт налаживания, углубления межрегиональных связей в принципиально новых условиях рыночных

¹ Послание президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 26 мая 2004г // Российская газета. - № 3338. - 27 мая. - 2004.

отношений, роста хозяйственной самостоятельности субъектов Российской Федерации. Весь противоречивый политический опыт государственного строительства последних лет подсказывает, что осуществление принципов федерализма на всех этапах власти позволяет задействовать механизмы межрегионального взаимодействия при обеспечении самостоятельности субъектов РФ.

Степень научной разработанности проблемы. Межрегиональные связи в современной Российской Федерации являются объектом исследовательского внимания целого ряда научных дисциплин – от регионоведения до геополитических разработок, но, прежде всего – со стороны экономических наук. Исследования данной проблематики преимущественно ведутся в контексте вопросов экономического развития регионов, их адаптации к современным рыночным условиям. В трудах российских экономистов проанализирован опыт развития региональных экономических подсистем, их государственного регулирования, формирования федеративных, межбюджетных отношений, особенности осуществления экономической политики в регионах, механизмы их реализации¹. Вместе с тем, как считают ученые, крупных научных трудов по теории и методологии межрегиональной экономической интеграции и обобщению имеющегося практического опыта пока недостаточно.

В области общественно-политических наук преимущественное внимание уделяется вопросам региональной политики². Политико-

¹ См.: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб., 1998; Они же. Регионоведение. – М., 2000; Иванов И.Д. Европа регионов. – М., 1998; Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (экономика и управление) – М., 2000; Климанов И.И. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. – М., 2000; Котилко В. В. Региональная экономическая политика. – М., 2001; Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М., 1998; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997; Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Научные исследования, прикладные проекты, библиография за 1990-1999 гг. / Под общей ред. В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. – М., 2000; Региональная экономика / Под ред. М.В. Степанова – М., 2000; Смирнягин Л.А. Концепция региональной системы России – М., 1995; Сухарев А.И. Основы регионологии – Саранск, 1996; Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000 и др.

² См.. Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами вопросы теории и практики. М., 2001, Абдулатипов Р.Г. Обустройство народов: российская модель – М., 1999, Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России В 3-х книгах. – М., 1992–1993; Аванесова Г.А., Астафьева О.Н. Социокультурное

правовые проблемы региональных процессов с позиций практики государственного регулирования территориального развития в Российской Федерации анализируются в работах многих отечественных ученых – Абдулатипова Р.Г., Болтенковой Л.Ф., Горбунова Н.М., Дробижевой Л.М., Зорина В.Ю., Калининной К.В., Лысенко В.Н., Мацнева А.А., Медведева Н.П., Медведевой В.К., Михайлова В.А., Столярова М.В., Тишкова В.А., Ярова Ю.Ф. и др.

Для настоящего диссертационного исследования важное теоретико-методологическое значение имеет рассмотрение федерализма как демократического принципа государственного обустройства социума и средства обеспечения стабильности и согласия в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации; как системы властных, политико-правовых механизмов всесторонней интеграции, что является объективно необходимым процессом; разработки проблем, связанных с

развитии российских регионов: механизмы самоорганизации и региональная политика. – М., 2001; Ариини А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма – М., 1999; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М., 1997; Болтенкова Л.Ф. Актуальные проблемы становления федерализма в России // Политическая регионалистика: теория и практика. – М., 2003; Горбунов Н.М. Межрегиональное сотрудничество в период реформ Хабаровск, 2000. Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России.– М., 2003; Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. – М., 2002; Калининна К.В. Национальный вопрос в России.// Вопросы национальных и федеративных отношений. Выпуск 2. – М., 1997, Она же. Национальная идея в России (историко-полигологический аспект) // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сб ст аспирангов и преподавателей / Под общ ред. Р.Г Абдулатипова. – М: Изд-во РАГС, 2004; Лысенко В.Н Развитие федеративных отношений в современной России – М., 1995; Мацнев А.А Федерализм в многонациональном государстве // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сб. ст. / Под общ. ред Р.Г. Абдулатипова, К.В. Калининной. – М.: Изд-во РАГС, 2002; Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Основы национальных и федеративных отношений / Под общ ред. Р.Г Абдулатипова – М., 2001; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М., 2002; Медведева В.К. Региональные интересы и политика – М., 2003; Михайлов В.А. Россия с мечтой о реальном федерализме // Российский федерализм: от федеративного договора до наших дней – М., 2002; Основы национальных и федеративных отношений. / Под общ ред Р.Г. Абдулатипова. – М., 2001; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005г. // Российская газета. – 26 апреля. - 2005; Столяров М.В. Компетентия власти – М., 2005. Он же Федерализм и державность: российский вариант. – М., 2001, Он же Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы). – М., 1999; Тишков В.А. Этнология и политика. – М., 2003;

кооперативными отношениями между субъектами федерации, правовыми аспектами межрегиональной интеграции¹.

Как отмечается в работах отечественных авторов, на пороге XXI века российский федерализм обогатился различными формами и институтами межрегиональной кооперации и сотрудничества субъектов РФ и Федерации по вертикали государственных механизмов². Вместе с тем, вопросы межрегионального сотрудничества, тенденции и проблемы межрегионального взаимодействия оказались на периферии внимания разработчиков теории российского федерализма. Если в последние годы много внимания уделялось проблемам укрепления вертикали власти, оптимизации взаимоотношений федеральных органов власти и властных структур субъектов Федерации, горизонтальные, межсубъектные связи и отношения оказались сравнительно слабее изученными. Реальные процессы «горизонтального сектора» федеративных отношений, в свою очередь, не получили должного научного обобщения.

В итоге, несмотря на значительную работу, проведенную отечественными учеными по изучению и обобщению практики федеративных отношений в России, пока еще не сложилось целостное, комплексное научное представление о характере, структуре, формах и перспективных тенденциях межрегиональных связей и взаимодействий.

Цель диссертационной работы состоит в исследовании роли и значения межрегиональных связей и межсубъектных отношений как одного из решающих факторов единства и территориальной целостности российского государства.

В связи с этим определены **основные задачи диссертационного исследования:**

- проанализировать особенности межрегионального сотрудничества в условиях рыночных отношений, раскрыть роль и ответственность Федерации в обеспечении развития горизонтальных связей;

¹ См. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб., 2004; Мухаметшин Ф.Х. Принципы формирования федерации нового типа // Федерализм. – № 2. - 2000; Силинов П.М. Межправительственные отношения и сотрудничество территорий в федеративном государстве: конституционно-правовые аспекты. – М., 2004.

² См. Тулеев А. Регионам не только обязанности, но и права – <http://www.ptpu.ru/issue/698/8.htm>; Силинов П.М. Межправительственные отношения и сотрудничество территорий в федеративном государстве: конституционно-правовые аспекты. – М., 2004

- рассмотреть межрегиональное сотрудничество и кооперацию как одно из важнейших направлений общественно-политического и социально-экономического развития России;

- раскрыть структуру межрегиональных связей как совокупность торговых, хозяйственных, производственно-экономических, общественно-политических, политико-правовых, информационных, социокультурных, межэтнических связей и отношений между субъектами и территориями РФ;

- раскрыть место и роль межрегиональных связей в системе федеративных отношений, роль органов власти Федерации в координации и управлении региональными связями;

- показать роль региональной политики в развитии межрегионального сотрудничества и интеграции;

- показать многообразие форм и направлений межрегионального сотрудничества как способ реализации экономических, социально-культурных, общественно-политических, информационных, хозяйственно-бытовых интересов и потребностей населения регионов РФ.

- проанализировать опыт и обобщить практику межрегионального сотрудничества в различных сферах жизнедеятельности общества на примере Республики Дагестан;

- показать на опыте многообразных связей Республики Дагестан с различными регионами страны, их роль и значение в решении социально-экономических, общественно-политических задач развития республики.

Объектом диссертационного исследования является комплекс межрегиональных связей в системе федеративных отношений российского государства.

Предметом исследования являются современные межрегиональные связи и отношения, их особенности, структура, тенденции развития, роль в укреплении федеративного государства, региональная политика как инструмент регулирования, координации и стимулирования межрегионального сотрудничества и интеграции; опыт Республики Дагестан в осуществлении разносторонних межрегиональных связей и сотрудничества.

Теоретико-методологическая база исследования включает систему современных аналитических методов, которые применяются в эмпирической и сравнительной политологии. Они составили основу реализации научно-исследовательских задач данной диссертации на комплексной основе. В диссертационном исследовании использовались труды российских ученых, результаты их научных разработок в сфере

федеративного государственного строительства, региональной политики и межрегиональных связей.

Источниковую базу диссертации составляют официальные документы, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Концепция государственной региональной политики Российской Федерации, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, Конституция Республики Дагестан, законы Республики Дагестан, договора и соглашения о межрегиональном сотрудничестве Республики Дагестан с другими субъектами Российской Федерации, текущие аналитические материалы Государственной Думы, Ассамблеи народов России, федеральных округов, Программа экономического и социального развития Республики Дагестан на период до 2010 года.

Основные научные результаты и их новизна. Представленная диссертация является одной из первых попыток комплексного исследования межрегиональных связей в совокупности их производственно-экономических, социально-культурных, общественно-политических, информационных составляющих, на примере Республики Дагестан.

Работа содержит научный анализ трудностей и противоречий налаживания межрегиональных связей в условиях рыночной экономики, децентрализации системы управления и регулирования региональных и межрегиональных процессов и отношений, усиления самостоятельности субъектов Федерации. Анализ и оценка роли и значения межрегиональных связей в общественно-политическом и социально-экономическом развитии России основывается на следующих положениях.

Российская Федерация - самое большое по территории и количеству субъектов, существенно различающихся между собой по уровню, направленности социально-экономического развития и плотности населения, полиэтничное и поликонфессиональное, асимметричное по своему территориально-административному устройству государство. В этих условиях и на фоне рыночной стихии, которая отнюдь не всегда способствует укреплению единства государства, возрастает потребность в существенном укреплении властной вертикали, способной обеспечивать единство и целостность страны и государства. Однако в условиях демократического федеративного устройства российского государства не меньшую значимость приобретают горизонтальные связи и отношения, непосредственно соединяющие регионы России при всех их различиях и

противоречиях в единое нерасторжимое целое. Причем, эти единство и целостность в современных условиях должны достигаться уже не командно-административными методами, не путем «голового» администрирования, а средствами правового регулирования и саморегулирования, на базе сочетания реальных интересов и регионов и государства в целом.

Момент новизны данного диссертационного исследования в связи с вышесказанным состоит в рассмотрении проблематики межрегиональных связей в политологическом ключе, в контексте проблем и задач укрепления единства и территориальной целостности государства, достигаемого на основе демократической стратегии политического и социально-экономического развития общества.

В диссертации впервые исследуются многообразные общественно-политические, хозяйственно-экономические, производственные, культурные связи Дагестана со многими республиками, краями и областями Российской Федерации, обобщается опыт этой многообразной деятельности соответствующих республиканских органов исполнительной власти.

Момент новизны содержится в выводах о том, что межрегиональное сотрудничество и кооперация в их современных формах играют все возрастающую роль в решении проблем социально-экономического развития Республики Дагестан, открывают возможности более широкого участия населения республики в трудовой, социальной деятельности, способствуют интеграционным процессам в сфере культуры и образования.

Практическая значимость диссертации. Материалы и выводы диссертации имеют теоретическое и прикладное значение, как для научных работников, так и для специалистов в области государственного управления. Теоретические выводы и обобщения, материалы диссертации могут быть использованы органами государственной власти РФ и субъектов Федерации в работе по налаживанию и координации межрегионального сотрудничества в различных областях деятельности. Материалы диссертационного исследования могут быть учтены в дальнейшей разработке данной проблемы в учебных курсах кафедры национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте РФ и других учебных заведений.

Апробация результатов исследования. Диссертация прошла обсуждение на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте

Российской Федерации. Выводы и основные положения проведенного исследования изложены в 5 опубликованных работах общим объемом 2,95 п.л.

Отдельные положения диссертации докладывались на научно-практической конференции по вопросам национальных и федеративных отношений (кафедра национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте Российской Федерации, апрель 2004г.); научно-практической конференции «Государственность и государственная служба в России: пути развития» - (г. Санкт-Петербург, июнь 2004г).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений.

I. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, определяются предмет, цели и задачи, характеризуется степень научной разработанности проблемы, раскрывается научная новизна диссертации и ее практическая значимость.

В первой главе - «Роль межрегиональных связей в укреплении федеративных отношений» раскрывается положение о том, что федерализм, будучи понятием многоаспектным, многозначным, вбирает в себя не только элементы устройства и управления, но и формы взаимоотношений субъектов Федерации.

В свою очередь, многообразие и динамизм межрегиональных связей – один из решающих факторов прочности российской государственности, демократического характера ее развития. Усилия, направляемые на оптимизацию федеративных, межрегиональных и региональных взаимодействий, базируются на совпадении основополагающих интересов субъектов общественно-политической деятельности. В связи с этим, регулирование горизонтальных взаимоотношений регионов выступает одной из важнейших функций и задач федеральных структур.

В первом параграфе «Структура и тенденции развития межрегиональных связей» указывается, что создание благоприятных политических и правовых условий развития территорий на началах федерализма, в том числе и местного самоуправления, составляет одну из важных задач развития российского государства.

В своем новом Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года Президент В.В. Путин подчеркнул, что

«укрепление Федерации – одна из крупных задач в сфере государственного строительства»¹. Особенно высока востребованность принципов, институтов и технологий федерализма с точки зрения стратегии дальнейшего развития, обустройства многонационального российского государства, призванного находить формы оптимального сочетания стремления к сохранению «самобытности и самостоятельности отдельных этнических общностей, государственно-территориальных образований и обеспечения единства, целостности нации-государства»².

Совершенствование федеративных отношений, реализация эффективной региональной политики и развитие реального местного самоуправления являются в совокупности ключевыми задачами государственного строительства России. Именно федерализм, региональная политика и местное самоуправление – формируют территориальный «каркас» нового демократического российского государства. Именно практическая реализация этих направлений стимулирует существенное усиление интеграционных процессов общего российского социально-экономического, политического и культурного пространства.

В качестве факторов, обуславливающих межрегиональные интеграционные процессы, в разделе анализируется роль, принадлежащая территориальному разделению труда, выступающему цементирующим началом территориального экономического единства таких больших государств, как Россия.

В параграфе рассматриваются острые коллизии, вызванные развалом СССР, разрушившим хозяйственную кооперацию союзных республик, что нанесло огромный ущерб экономическому состоянию российских регионов, создало тяжелые проблемы их социально-экономического развития. С другой стороны, как показано в параграфе, сложившиеся за годы советской власти хозяйственная специализация и структура производства многих регионов оказались в условиях рынка неэффективными³.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005г. // Российская газета. - 26 апреля. - 2005.

² Абдулагипов Р.Г. Федералогия. - СПб., 2004. - С.4

³ См. Семенов П.А. Проблемы межрегиональной экономической интеграции. // Федерализм. - № 2. - 1997.

Экономический кризис, обвальная инфляция, значительный спад объемов производства в регионах, самоустранение государства из сферы регулирования хозяйственной, экономической жизни страны крайне негативно сказались на межрегиональных связях и кооперации. Это еще больше усилило неравномерность социально-экономического развития регионов. Особенно заметно указанные явления проявились в республиках Северного Кавказа, в том числе Республики Дагестан.

Межрегиональная дезинтеграция в начале 90-х годов оказала негативное влияние на всю экономическую, а также и политическую ситуацию в России. Страна столкнулась с резким ослаблением преимуществ территориального разделения труда и сужением внутреннего рынка.

Конец 90-х годов был отмечен активизацией усилий руководства Российской Федерации, направленных на возвращение координирующей и интегрирующей роли высших (центральных) органов власти и управления. Как отмечается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 года, последние пять лет решались « трудные задачи по предотвращению деградации государственных и общественных институтов». Это была политика стабилизации, направленная на преодоление накопленных проблем и трудностей. И эта политика, как подчеркнул Президент, «в целом оправдала себя»¹.

В параграфе на основе анализа структуры межрегиональных отношений обосновывается вывод о том, что полноправные отношения между регионами РФ не сводятся к производственно-экономическому взаимодействию. Они не мыслимы без широких, интенсивных связей в области культуры, образования, науки, многогранной информационной деятельности. Межрегиональное сотрудничество в гуманитарной, культурно-идеологической сфере, постоянно действующий обмен информацией и опытом в различных направлениях социальной, общественно-политической и производственной деятельности выступает в качестве одного из важнейших, консолидирующих современное российское общество, факторов. Все более растущую, продуктивную роль в укреплении и развитии межрегиональных связей играют электронные средства массовой коммуникации, все большую роль в этих процессах приобретают интернет-связи.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005г // Российская газета - 26 апреля. – 2005.

С учетом полиэтничности состава населения многих субъектов Федерации, особое внимание обращается на интегрирующую роль русской культуры и русского языка в процессах межрегиональной интеграции. В свою очередь, в более широком плане межрегиональные связи по мере их развития приобретают все большее влияние на рост тенденции межэтнической интеграции, понимаемой как процесс усиления связей и взаимосвязей внутри единой системы, особенно в регионах смешанного проживания российских граждан различных национальностей.

Параграф завершается изложением выводов и рекомендаций, связанных с усилением содержательной, многогранной роли межрегионального сотрудничества в формировании, укреплении общероссийского информационного, культурного, образовательного пространства, межрегиональной экономической интеграции. В параграфе показаны основные направления усилий региональных органов государственной власти, направленных не только на восстановление прежних хозяйственных, производственных и других связей между регионами, но и утверждения новых форм производственно-экономической кооперации, социокультурной и информационной интеграции, новых вариантов территориального разделения труда, соответствующего современным потребностям производственной деятельности в условиях рыночных отношений. В частности, диссертантом анализируется опыт взаимодействия регионов, ведущего к восстановлению единого экономического пространства, осуществлению пространственной интеграции регионов. На основе соответствующего анализа и обобщения формулируются принципы и требования правового обеспечения межрегионального сотрудничества, особенности современной межрегиональной интеграции.

Во втором параграфе « Региональная политика как инструмент укрепления межрегиональных связей » освещается деятельность Федерального центра по координации и содействию межрегиональному сотрудничеству в современных условиях. Опираясь на теоретические подходы к трактовке сущности современной региональной политики, выдвинутых в трудах отечественных ученых, в частности, В.К.Медведевой¹, автор рассматривает региональную политику как

¹ См. Медведева В.К. Региональная политика в Российской Федерации: сущность, функции и типология // Сб. ст. по материалам международного симпозиума (20-21 февраля 2002г.) «Политическая регионалистика: теория и практика». - М., 2002

совокупность стратегических целей, конкретных задач и практическую деятельность органов государственной власти всех уровней по обеспечению оптимального развития регионов РФ, решению проблем регулирования, координации межрегионального взаимодействия на основе дальнейшего совершенствования федеративных отношений. При этом государственная региональная политика ориентирована на то, чтобы использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы, и в то же время минимизировать негативное влияние неблагоприятных экономических, социальных, демографических, природно-климатических и т.п. условий на общественно-политическое, экономическое, социально-культурное положение отдельных регионов. Одним из главных объектов государственной региональной политики выступают межрегиональные связи и отношения, в которых заложены огромные ресурсы последовательного решения многих проблем различных регионов страны по принципу их взаимной дополнителности.

Исходя из Указа Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», других правовых и политических документов, регламентирующих региональную политику, на основе анализа ее основных направлений в автореферате определяются основные цели и задачи федеральной политики по развитию регионов. Их суть сводится к необходимости укрепления социально экономических основ Российского государства путем создания и укрепления единого экономического и правового пространства в стране: обеспечить рациональное сочетание интересов регионов с интересами Федерации; последовательно преодолевать неравноценное, неравномерное территориальное размещение производительных сил, контрастные различия в уровне экономического и социально-культурного развития населения регионов; правовыми, политическими и идеологическими средствами противодействовать дезинтеграционным тенденциям, автаркическим и сепаратистским проявлениям.

Государственная региональная политика осуществляется на демократических принципах и направлена на расширение компетенций органов государственной власти субъектов Федерации, рост самостоятельности регионов, повышение их ответственности перед местным населением. Такая постановка задач региональной политики нацеливает субъекты РФ на всемерное развитие межрегионального сотрудничества и хозяйственной кооперации. Правовые основы

региональной политики в первую очередь заложены в Конституции Российской Федерации. Глава 3 Основного Закона государства содержит положения, создающие правовое пространство для решения вопросов развития регионов.

Программным документом, выдвинувшим стратегию регионального развития России, ее главных направлений, являются Основные положения государственной региональной политики Российской Федерации, имеющие долговременное значение¹. Новым важным документом программного значения стала Концепция регионального развития России, содержащая анализ политической, экономической, социальной, экологической и т.д. ситуации, в которой даются рекомендации, предусматривающие реализацию преимуществ демократической системы управления, основанной на рыночных отношениях. Существенным стимулом строительства межрегионального сотрудничества стал Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», направленный на создание правовых основ практической деятельности ассоциаций субъектов Федерации².

Действенным механизмом межрегиональной интеграции стали федеральные округа, созданные Указом Президента Российской Федерации³. В структуре исполнительной власти заработал новый орган, представляющий федеральную власть в укрупненном территориальном образовании, состоящем из нескольких субъектов Федерации. Цели и задачи полномочного представителя Президента РФ направлены на реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Конституционно-правовой характер формирования России как федеративного государства определяет приоритетность политики федеральных органов власти в развитии

¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 23. - Ст. 2756.

² См. Федеральный закон от 17.12.1999г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 51. – Ст. 6286.

³ См. Указ Президента РФ от 13 05 2000г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ – 2000. - № 26. – Ст. 2748.

регионов. Важное место в деятельности органов государственной власти занимают разработка и реализация федеральных программ экономического и социального развития регионов России. Продолжением этой практики являются программы по социально-экономическому развитию, разрабатываемые и осуществляемые самими субъектами Федерации и финансируемые за счет их бюджетов, привлекаемых средств. В региональных социально-экономических программах учитываются особенности конкретных социально-экономических условий территорий, более полно предусматриваются возможности межрегиональной координации различных программ непосредственно самими регионами. В проведении федеральной политики в регионах, реализации федеральных целевых программ, имеющих межрегиональный характер, существенную роль могут играть межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (МАЭВ). Являясь организационной формой реализации межрегиональной интеграции субъектов Федерации, они призваны выступать связующим звеном между федеральным центром и субъектами Федерации в решении вопросов, имеющих межрегиональный характер. Как проводники федеральной политики, межрегиональные ассоциации осуществляют подготовку и реализацию крупных целевых программ (например, таких, как федеральные программы «Северный Кавказ», «Дальний Восток и Забайкалье», «развитие Сибири»), совершенствуют территориальную специализацию, развивают межрегиональные связи. Однако на практике им не всегда удается реализовать свои возможности из-за имеющихся противоречий между федеральным центром и регионами, между самими регионами.

Двухуровневый характер региональной экономической политики, развитие регионализма требует от федерального центра проведения согласованной политики министерствами и ведомствами, органами власти в регионах. Поэтому представляется целесообразным возложить эти функции на отдельное федеральное ведомство, которое будет заниматься непосредственно региональной политикой, используя при этом возможности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Оно сможет выступать основным заказчиком по реализации федеральных программ, имеющих межрегиональный и региональный характер, осуществлять координацию действий межрегиональных ассоциаций, субъектов Федерации.

Исходя из того, что изучение опыта зарубежных федеративных государств по организации межрегиональных и кооперативных отношений имеет важное значение для укрепления и совершенствования российского

федерализма, во втором параграфе первой главы анализируется опыт, накопленный за рубежом. На основе опыта межрегионального сотрудничества в европейских странах в заключение параграфа формулируются подходы, которые могут быть использованы в российских условиях.

Во второй главе «Особенности формирования и развития межрегиональных связей Республики Дагестан» содержится развернутый анализ масштабов, форм и направлений сотрудничества субъекта РФ с регионами страны, роли и значения этого сотрудничества для экономики, социальной жизни и культуры республики. Выступая в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Дагестан, субъектом федеративных отношений, многогранных межрегиональных связей, Дагестан вносит свой особенный вклад в общероссийские процессы межрегиональной интеграции.

В первом параграфе «Дагестан как субъект межрегиональных связей и отношений» анализируются внутренние и внешние факторы социально-экономического и этнополитического порядка, побуждающие органы государственной власти республики развивать многогранные связи со многими регионами страны.

Опыт и пример Республики Дагестан наглядно подтверждает, что в современных условиях рыночной экономики сотрудничество между регионами не может быть эффективным, если оно не взаимовыгодно, что факторами межрегионального взаимодействия выступают не просто регионы с соответствующими ресурсами и востребованным потенциалом, а самостоятельные субъекты РФ, обладающие определенными конституционными правами и возможностями выбора в сочетании с соответствующими правовыми, политическими, социальными и моральными обязательствами перед российским обществом и государством. Тем более прочными, динамичными, функционально обеспеченными являются ныне действующие многообразные формы хозяйственного, производственно-экономического, культурного сотрудничества населения Республики Дагестан со многими краями, областями, республиками Российской Федерации. В свою очередь, эти связи становятся частью экономической, социальной, культурной жизни полиэтнического Дагестана, укрепляя его позиции как субъекта, составной части Российской Федерации. Эти выводы обосновываются в диссертации путем анализа современной социально-экономической, этносоциальной, общественно-политической ситуации в республике, обобщения практики сотрудничества с другими регионами страны.

Деятельность Республики Дагестан в качестве субъекта межрегиональных связей строится на основе Конституции Российской Федерации и Республики Дагестан, исторических ценностей дружбы и сотрудничества народов России. Эта деятельность исходит из интересов и потребностей социально-экономического и общественно-политического развития народов и этнических групп, населяющих Дагестан, исторически сложившихся традиций межнационального общения, многовекового опыта совместной деятельности народов и территорий России.

Приоритетными направлениями деятельности исполнительных органов власти и управления Республики Дагестан в экономической, социальной, общественно-политической, духовной сферах жизни республики на современном этапе являются:

- совершенствование государственности на демократической основе принципов федерализма, обеспечивающих сочетание самостоятельности Дагестана как субъекта и его интеграцию в составе Российской Федерации;

- оптимизация социально-экономического обустройства населения республики, совершенствование управленческой деятельности по координации межрегионального сотрудничества;

- укрепление правовых основ национального развития и межнационального, межрегионального сотрудничества с народами России;

- обеспечение широкого участия субъектов экономической, общественно-политической и культурной деятельности, представляющих все национальности Дагестана;

- развитие экономики и освоение природных ресурсов с учетом сохранения экосистемы и традиционной культурно-языковой среды обитания народов республики;

- создание равных условий для участия представителей всех национальностей Дагестана в становлении новых основ экономической жизни Республики Дагестан;

- постоянный диалог органов государственной власти Республики Дагестан и федеральных органов государственной власти в целях защиты и обеспечения интересов народов Дагестана, обеспечение единого правового, экономического, культурного, информационного пространства российского государства.

В социально-экономической сфере:

- проведение социально-экономических реформ в республике с учетом специфики экономического потенциала Республики Дагестан, уровня социального развития народов, проблем занятости населения;

- рациональное использование многообразных, традиционных для Дагестана природно-климатических, хозяйственных, культурных, образовательных и других возможностей в целях приумножения экономического, научно-технического и кадрового потенциала республики;

- разработка и реализация специальных программ занятости в трудозбыточных районах, принятие мер по подъему депрессивных районов, соблюдение единых стандартов обеспечения населения социальными благами, преодоление недопустимо резкой дифференциации граждан Дагестана по уровню социальной обеспеченности;

- содействие развитию внутриреспубликанских и межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия, призванного содействовать в социально-экономической интеграции Дагестана в России;

- установление на республиканском уровне отношений сотрудничества со всеми народами Кавказа, а также с субъектами Российской Федерации Северного Кавказа в целях укрепления межнациональной, культурной и экономической общности, поиска и реализации интеграционных возможностей развития экономики, науки и культуры народов Республики Дагестан, между регионами Российской Федерации в целом;

- укрепление социально-экономических, научно-образовательных, культурных и информационных связей с народами Кавказа и Кавказского региона в русле интересов развития сотрудничества всех народов России;

- продолжение практики заключения с отдельными регионами - субъектами Российской Федерации - соглашений (договоров) по сотрудничеству в области образования, культуры и межнациональным контактам, углублению социально-экономических и культурных связей, их реальное осуществление на практике;

- развитие и договорные оформления программ трансграничного сотрудничества с Азербайджаном и Грузией.

Во втором параграфе «Формы и направления межрегионального сотрудничества Республики Дагестан» содержится обобщение опыта, накопленного Республикой Дагестан по организации межрегионального сотрудничества, дальнейшего развития межрегиональных связей. Анализ межрегиональных связей свидетельствует об устойчивом развитии тенденции расширения географии сотрудничества Республики Дагестан с регионами Российской Федерации. Так в 2000 г. республикой было заключено соглашение о сотрудничестве по различным направлениям хозяйственно-экономической, общественно-политической и культурной деятельности с десятью республиками Российской Федерации, в 2001 г. - с

шестью субъектами РФ, 2002 г. - с девятью субъектами РФ, 2003 г. - с четырьмя субъектами РФ. За 1993-2003 гг. Республикой Дагестан заключены договоры о дружбе и сотрудничестве по конкретным вопросам и направлениям с около тридцати субъектов Российской Федерации.

Изучение совместно подписанных и ныне реализуемых документов показывает, что сотрудничество Республики Дагестан с соответствующими субъектами строится, как правило, на долгосрочной основе, нацелено на удовлетворение интересов и потребностей населения, проживающего на их территориях, и охватывает широкий спектр вопросов научно-технического, социально-экономического и культурного взаимодействия. Причем, осуществление крупных совместных проектов влечет за собой в ряде случаев создание на взаимной основе благоприятных экономических, правовых и иных необходимых условий, что, как нам представляется, дает основание говорить об интеграционных проявлениях в процессах межрегионального сотрудничества.

Обращает на себя и широкий диапазон приоритетных направлений сотрудничества субъектов РФ: от развития машиностроения, металлургии, легкой промышленности, производства и переработки продукции агропромышленного комплекса до вопросов фундаментальной, прикладной и вузовской науки, подготовки и переподготовки кадров, культуры, спорта, туризма.

Как отмечается в преамбуле «Соглашения о сотрудничестве Республики Дагестан и регионов Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации «Центральная Россия», стороны берут на себя обязательства о сотрудничестве, руководствуясь сознанием своей ответственности за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, считая, что дальнейшее развитие и укрепление отношений добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества отвечает коренным интересам народов Республики Дагестан и других субъектов Российской Федерации.

В последние годы многогранные связи Дагестана с регионами России приобрели столь значительные масштабы, что потребовалось создание специальных представительств, на которые была возложена функция координации межрегионального взаимодействия.

В соответствии с учредительными документами на представительства возложены такие функции как взаимосотрудничество с государственными органами и хозяйствующими субъектами; участие совместно с соответствующими министерствами и ведомствами в подготовке и

заключении договоров и соглашений о торгово-экономическом, социальном, культурном, научно-техническом сотрудничестве; содействие расширению межрегиональных связей научных учреждений, творческих союзов и других общественных объединений; оказание содействия участникам торгово-экономических связей в изучении дагестанского рынка, проведение торгово-промышленных выставок и иных мероприятий, способствующих укреплению и развитию двухсторонних связей с регионами, а также осуществление предпринимательской деятельности.

В настоящее время открыты и функционируют представительства республики в 6 странах СНГ: Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Кыргызстан, Беларусь, Украина. Совместно с соответствующими федеральными структурами ведется также работа по открытию представительств Республики Дагестан в Узбекистане и Грузии. Открыты представительства Республики Дагестан в 51 субъекте Российской Федерации: Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Приморском, Ставропольском краях, Астраханской, Амурской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Владимирской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Кемеровской, Кировской, Костромской, Курской, Липецкой, Нижегородской, Орловской, Пермской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Свердловской, Самарской, Саратовской, Тверской, Тульской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областях, Чеченской Республике, Удмуртской Республике, Республике Карелия, Республике Коми, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Башкортостан, Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Мордовия, Республике Северная Осетия-Алания, Республике Саха (Якутия), Республике Татарстан, г. Санкт-Петербурге. Вопросы взаимодействия Республики Дагестан и г. Москва возложены на постоянное представительство РД при Президенте РФ.

Отдельными городами и районами Республики Дагестан заключены соглашения о сотрудничестве с рядом городов и районов Российской Федерации и Азербайджанской Республики. В том числе – соглашения между городами Махачкала – Волгоград, Волжск (Волгоградская область), Екатеринбург, Пермь, Белгород, Самара; Кизляр – Одинцово (Московская область), Колпино (Волгоградская область), Анапа (Краснодарский край); Дербент – Геленджик, Кронштадт, Карачаевск; Табасаранский район – Выселковский район Краснодарского края; Дербентский район – Наримановский район г. Баку; Магарамкентский район – Кусарский район Азербайджанской Республики.

На основе подписанных Соглашений заинтересованные министерства и ведомства, предприятия и организации Республики Дагестан заключают отраслевые договоры и соглашения о взаимовыгодном сотрудничестве.

Деятельность представительств Республики Дагестан в странах СНГ и субъектах Российской Федерации осуществляется в соответствии с Указами Государственного Совета Республики Дагестан, которыми утверждены Положения о представительствах Республики Дагестан в странах СНГ и субъектах РФ, а также Постановлением Госсовета Республики Дагестан № 68 от 18 апреля 2001 года «О работе представительств Республики Дагестан по расширению общественно-политических и экономических связей со странами СНГ и субъектами Российской Федерации»¹.

Общим в работе всех представительств Республики Дагестан в странах СНГ и субъектах Российской Федерации является тесное их взаимодействие с органами государственной власти страны пребывания и субъектов РФ, согласование принципов и основных направлений торгово-экономического сотрудничества республики со странами СНГ и субъектами РФ, создание и функционирование на местах культурных центров и других объединений народов Дагестана, совместное решение проблем этнокультурного развития этнических сообществ Дагестана и налаживания их связей со своей исторической родиной – Дагестаном. В результате этого в настоящее время функционируют около 50 культурных центров и объединений этносов, представляющих Дагестан, которые практически являются коллективными субъектами координации всесторонних связей регионов с Республикой Дагестан. Представительствами Дагестана ведется активная работа по развитию приграничного и межрегионального сотрудничества. При непосредственном участии представительств республики в странах СНГ и в 51 регионах Российской Федерации Республикой Дагестан подписаны межгосударственные и межправительственные договоры и соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве, которые способствуют расширению связей, созданию благоприятных условий для предпринимательской и хозяйственной

¹ См В соответствии с Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» Государственный Совет Республики Дагестан принял Указ «О представительствах Республики Дагестан в субъектах (административно-территориальных образованиях) государств-участников Содружества Независимых Государств» и утвердил типовые положения «О представительстве Республики Дагестан» - 5 июля 2004 г. № 162

деятельности. Как показывает практика, реализация основных положений межправительственных соглашений позволила не допустить товарного дефицита на внутривнутриреспубликанском рынке, где доля ввезенной продукции составляет более 80-85% от общего объема реализации.

Одним из важных направлений в деятельности представительств Республики Дагестан является изучение местного рынка, поиск инвесторов для предприятий промышленности, сельского хозяйства, торговли республики, изучение возможности создания совместных предприятий. Налаживание взаимно заинтересованных контрактов Республики Дагестан через институт представительств с промышленно развитыми регионами Российской Федерации позволяет разрешить многие существующие вопросы в экономике республики.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются предложения и рекомендации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Гарумов Н.М. Институциональные основы межрегиональной интеграции // Вопросы национальных и федеративных отношений. - М.: Изд-во РАГС, 2005. - 0,7 п.л.
2. Гарумов Н.М. Взаимодействие "Центр-Регион": межрегиональный аспект. Деп. в ИНИОН РАН. 15.12.2004г. № 59005- 1,0 п.л.
3. Гарумов Н.М. Институт представительства Республики Дагестан как фактор укрепления федеративных отношений // Ассоциация молодых ученых Дагестана: Сб. ст. - Махачкала, 2005. - № 12. - 0,7 п.л.
4. Гарумов Н.М. К вопросу об интеграции экономики региона в экономику Федерального округа и национальную экономику России (на примере Республики Дагестан) // Ассоциация молодых ученых Дагестана: Сб. ст. - Махачкала, 2005. - № 13. - 0,4 п.л.
5. Гарумов Н.М. Развитие межрегиональных связей как фактор укрепления федеративных отношений // Государственность и государственная служба России: пути развития. Материалы междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС. - СПб., 2004. - 0,15 п.л.



Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Гарумов Нух Мухучиевич

Тема диссертационного исследования: «Межрегиональные связи как фактор укрепления Российской государственности (на примере Республики Дагестан)».

Научный руководитель

Дашдамиров Афранд Фирудинович

Изготовление оригинал макета

Гарумов Нух Мухучиевич

Подписано в печать 20.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1.2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 258

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

•

•

•

•

05 - 12258

РНБ Русский фонд

2006-4

9463