



004619370

**КОЛОМЕЙЦЕВ Эдуард Михайлович**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ И  
ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ В  
КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНЫХ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ  
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ОКРУГА)**

**Специальность: 23.00.02 - политические институты,  
процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ**

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

20 ЯНВ 2011

**Москва - 2010**

Диссертационная работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель -** доктор политических наук, профессор  
**МЕДВЕДЕВ Николай Павлович**

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор  
**СЛИЗОВСКИЙ Дмитрий Егорович**

кандидат политических наук  
**АМИАНТОВ Алексей Андреевич**

**Ведущая организация -** **Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина**

Защита состоится 27 января 2011 г. в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-502.006.14 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84, 1 уч. корпус, ауд. 332.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеке ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (1уч. корпус).

Автореферат разослан «27» декабря 2010 г.

**Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор**

**Л.Ф. Болтенкова**



## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что совершенствование федеративных и этнонациональных отношений является одной из приоритетных задач современной политической науки в России. В первом десятилетии XXI века продолжается поиск оптимальных путей развития российского государства на фоне сложных, противоречивых политико-правовых, этнополитических и социально-экономических процессов, протекающих в условиях перманентного реформирования системы политико-властных отношений.

В связи с этим задача укрепления российской государственности через развитие реального федерализма, совершенствование этнонациональных отношений является одной из определяющих задач в политической повестке дня.

Главные задачи развития федерализма видятся в укреплении конституционных принципов российского государства, таких как государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, равноправие и самоопределение народов в России. Однако некоторые политико-правовые основы российского федерализма оказались реализованными не в полной мере в силу наличия социально-экономической и правовой асимметрии в федеративных отношениях, наличием определенных несоответствий между Конституцией и основными законами некоторых субъектов Федерации, отсутствием действенной национальной политики, неэффективностью системы государственного управления.

Роль федеральных округов в трансформации федеративных отношений в современной России предопределяет теоретическую и практическую актуальность концептуального изучения основных тенденций усиления централизованного управления регионами России с целью повышения его эффективности. При этом очевидно, что исследование основных тенденций развития федеральных округов предполагает их структурно-типологический анализ, анализ новейших фундаментальных отечественных и зарубежных исследований по регионалистике, нормативных документов и экспертных материалов, фундаментальных трудов ученых-политологов.

Важность исследуемых проблем обусловлена также возросшей этнополитической напряженностью на южных границах государства, в частности, в республиках Северного Кавказа. В этой связи уместно

5

полагать, что система отношений, сложившихся между федеральным центром и северо-кавказскими республиками является малоэффективной и нуждается в концептуальном пересмотре и обновлении. Данная необходимость нашла свое реальное воплощение в подписании Президентом России Д.А.Медведевым 19 января 2010 г. Указа о создании нового Северо-Кавказского федерального округа, который выделен из состава Южного округа.

Таким образом, перспективы развития и роль Северо-Кавказского федерального округа в системе федеративных отношений и стабилизации ситуации на Северном Кавказе является одной из активно обсуждаемых тем в современном политическом дискурсе, в связи с чем представляется крайне актуальным оценить роль новой федеральной структуры в системе федеративных отношений и спрогнозировать дальнейшее развитие этнополитического процесса в конфликтногенных республиках Северного Кавказа.

С учетом всех названных обстоятельств, избранная тема диссертации является актуальной и требующей более углубленного научного и политико-правового исследования в целях концептуального осмысления перспектив развития федеративных и этнонациональных отношений в современной России.

**Степень научной разработанности темы.** Проблема развития федеративных и этнонациональных отношений в России в целом и на Северном Кавказе, в частности, привлекает внимание ученых разных специализаций: политологов, юристов, историков, государствоведов, конфликтологов. Однако степень научной разработанности проблемы формирования качественно новых федеративных и этнонациональных отношений в современной России продолжает оставаться недостаточной. Это объясняется спецификой политического процесса в Российской Федерации, новизной тематики и сложными обстоятельствами этнополитической обстановки, развития современного российского федерализма.

Практически отсутствуют специальные работы, посвященные исследованию проблем трансформации федеративных и этнонациональных отношений в контексте становления и развития федеральных округов и укрепления института полномочных представителей Президента России.

В дореволюционной российской и советской науке проблемы федерализма также являлись предметом всестороннего изучения. Отечественная федералистика опирается на прочную теоретическую базу,

которая представлена исследованиями Л.А. Камаровского, Н.А. Костомарова, Ф.Ф. Мартенса, А.С. Ященко и других ученых.

Для анализа процессов федерализации важно обратиться к работам западных исследователей – Р. Арона, Д. Дж. Элазара, П. Кинга, Р. Даниэлса, Х. Линца, В. Острома, К. Росса, А. Токвиля, Д. Тэпса и др. Проблемы истории развития этнополитических отношений в России исследуются в работах таких западных ученых, как Андреаса Каппелера, Эли Кедури, Эрика Осли.

Современная российская федералистика базируется на анализе теории и практики зарубежного федерализма. Однако она имеет прочную теоретическую базу, представленную трудами отечественных исследователей проблем федерализма. Среди них: Р.Г. Абдулатипов, А.С. Автономов, М.В. Баглай, Л.Ф. Болтенкова, С.Д. Валентей, М.В. Глигич-Золотарева, В.Ю. Зорин И.Н. Барциц, Б.С. Крылов, В.Н. Лысенко, В.А. Михайлов, А.А. Мацнев, Н.П. Медведев, Н.М. Мириханов, М.В. Столяров, Р.Ф. Туровский, И. А. Умнова, В.А. Черепанов, В.Е. Чиркин и многих других, критическое осмысление которых позволило автору построить собственное видение трансформации федеративных отношений в современной России на примере Северо-Кавказского федерального округа.

Взаимосвязь этнополитических и социальных аспектов современного российского федерализма, национальных культур, роста национального самосознания, содержания национальных интересов, межэтнического взаимодействия анализируются политологами и этноконфликтологами: А.В. Барановым, А.В. Глухой, В.Д. Дзидзоевым, М.С. Джунусовым, Л.М. Дробижевой, К.В. Калининной, Е.А. Куштанкиной, В.А. Тишковым и др.

В контексте заявленной темы автор обратился к трудам исследователей, чьи научные интересы лежат в области изучения проблем этнополитики на Северном Кавказе, таких как М.А. Аствацатурова, В.А. Авксентьев, С.У. Алнева, Н.Ф. Бугай, Х.С. Киреев, Э.И. Скакунов, А.Х. Султыгов, Л.Л. Хоперская.

Отечественные специалисты по российской федералистике уделяют большое внимание взаимосвязи федеративной и национальной политики. На стыке с проблемами федерализма находятся проблемы межэтнических отношений в России, что придает им особую актуальность, тем более на Северном Кавказе. Не случайно в последние годы этнополитическая проблематика на Северном Кавказе легла в основу многих диссертационных исследований по политологическим специальностям.

Научный анализ проблем федеративных и национальных отношений и разноаспектные вопросы их научного прогнозирования широко исследуются учеными кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Важная роль в этом принадлежит ежегодному сборнику научных статей «Вопросы национальных и федеративных отношений».

Вместе с тем, до сих пор не получили всестороннего научного освещения проблемы трансформации федеративных и этнонациональных отношений в контексте развития института полпреда Президента России в федеральных округах. Этим и объясняется выбор автором проблемы для диссертационного исследования.

С учетом этих обстоятельств в работе предпринята попытка осмыслить ряд актуальных проблем трансформации федеративных и этнонациональных отношений в контексте развития института полномочного представителя Президента России в федеральных округах (на примере Северо-Кавказского федерального округа).

Актуальность исследования, степень изученности закономерностей влияния института полномочных представителей Президента в федеральных округах на трансформацию федеративных и этнонациональных отношений позволяют определить объект, предмет, цель и сформулировать основные исследовательские задачи.

**Объект исследования** - федеративные и этнонациональные отношения в современной России.

**Предмет исследования** – закономерности и особенности трансформации федеративных и этнонациональных отношений в условиях становления и развития института полномочных представителей Президента в федеральных округах на примере Северо-Кавказского федерального округа.

**Целью диссертационного исследования** является анализ процесса трансформации федеративных и этнонациональных отношений в контексте становления и развития института полномочных представителей Президента России в федеральных округах (на примере Северо-Кавказского федерального округа).

Цель диссертационного исследования определила постановку и необходимость решения следующих научно-исследовательских задач:

- определить особенности федеративных и этнонациональных отношений в постсоветской России, их взаимообусловленность и

взаимосвязь, а также их роль в укреплении этнополитической стабильности;

- выявить современные тенденции трансформации федеративных и этнонациональных отношений в условиях развития института полномочных представителей Президента России в федеральных округах, а также влияние этого процесса на эффективность взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти;

- оценить уровень этнополитической стабильности в регионах Северного Кавказа и тенденции влияния на процесс трансформации федеративных отношений в связи с утверждением полномочного представителя Президента России в Северо-Кавказском федеральном округе;

- дать прогнозную оценку перспективам развития института полномочного представителя Президента в Северо-Кавказском федеральном округе, стратегию его деятельности в области государственной этнополитики.

#### **Теоретико-методологическая основа исследования.**

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют научные труды российских и ряда зарубежных ученых, занимающихся проблемами развития института федерализма и этнополитики.

В работе используется система общетеоретических методов, составивших основу для решения поставленных исследовательских задач. Методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений и процессов, в том числе: исторический, системный, сравнительно-политологический, структурно-функциональный, логический, социологический, нормативный.

В работе используется системно-функциональный подход, который позволяет рассмотреть сложные трансформационные процессы федеративных и этнонациональных отношений через призму становления и развития системы российского федерализма, а также глубже понять и раскрыть специфику влияния на современные властные отношения между федеральным центром и субъектами Федерации института полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Возможности сравнительного метода позволяют выделить своеобразие этнополитических процессов в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Анализируя современное состояние этнонациональных отношений в Северо-Кавказском федеральном округе, нельзя не упомянуть и об историческом аспекте этих отношений на Северном Кавказе, что

обуславливает необходимость использования исторического подхода, который позволяет проследить динамику развития этнополитических процессов в прошлом и соответственно определить их перспективы на будущее.

Исследование проблем федеративных и этнонациональных отношений в работе основывается на междисциплинарном подходе на базе взаимодействия политологии с другими научными дисциплинами – социологией, теорией государства и права, управленческого менеджмента.

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** Основу диссертационного исследования составили официальные документы: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции и уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию, постановления и нормативно-правовые акты Правительства и государственных органов субъектов Федерации, материалы парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации, посвященных вопросам федерализма, федеративных и этнонациональных отношений, а также другие официальные документы, регулирующие федеративные и этнонациональные отношения, в частности, Распоряжение Правительства РФ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года».

При написании работы использовались аналитические обзоры публикаций и материалов печатных и электронных СМИ, информационные ресурсы Интернета, а также тексты публичных выступлений политических деятелей (речи, интервью, статьи).

**Основная гипотеза исследования.** Развитие института полномочных представителей Президента России в федеральных округах оказывает существенное влияние на трансформацию федеративных и этнополитических отношений. Особая роль в этом процессе отведена полпреду Президента России в Северо-Кавказском федеральном округе, являющемуся наиболее нестабильным и конфликтным регионом в Российской Федерации.

Грамотная, продуманная политика, верные кадровые назначения и управленческие решения в Северо-Кавказском регионе, несомненно, должны способствовать деэскалации напряженности на южных рубежах российского государства и стабилизации социально-экономической и этнополитической ситуации как в этом федеральном округе, так и в России в целом. Исходя из этого, сегодня в центре внимания властей всех уровней должна быть продуманная, научно аргументированная

государственная политика на Северном Кавказе, а также разработка мероприятий по реализации стратегических планов социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года.

**Научная новизна** диссертации определяется тем, что это одно из немногих исследований по проблемам трансформации федеративных и этнонациональных отношений в России в контексте влияния на этот процесс института полномочного представителя Президента России в федеральных округах (на примере Северо-Кавказского федерального округа).

В работе оценивается трансформация федеративных и этнонациональных отношений, их взаимообусловленность и взаимосвязь сквозь призму влияния института полномочных представителей Президента в федеральных округах, что позволило автору выявить политическую значимость этого института в процессе укрепления единства российской политической власти.

Анализируются проблемы создания Северо-Кавказского федерального округа и назначения полномочного представителя Президента России, выявляется их значимость в трансформации и оптимизации системы федеративных и этнонациональных отношений.

Оценивается конфликтогенный потенциал этнополитической сферы в республиках Северного Кавказа и выявляются механизмы преодоления конфликтов через совершенствование федеративных и этнонациональных отношений, а также уточняется роль полномочного представителя Президента России в процессе стабилизации этнополитической ситуации в Северо-Кавказском федеральном округе.

Проблемы совершенствования федеративных и этнонациональных отношений в России в целом и на Северном Кавказе, в частности, оцениваются автором в свете модернизационного курса развития страны, в соответствии с задачами, поставленными Президентом России Д.А.Медведевым в Посланиях Федеральному Собранию и других выступлениях по проблемам политической модернизации, а также в рамках Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года.

Диссертационное исследование позволило сформулировать и обосновать **основные теоретические положения и выводы, выносимые автором на защиту:**

1. Современный этап развития Российской Федерации отмечен усилением центростремительных тенденций, обусловленных

кардинальными трансформациями отношений «центр-регионы». Период усиления вертикали власти совпадает по времени с введением в стране «надуровня» - федеральных округов и учреждения института полномочных представителей Президента России в них. Подобное совмещение процессов во времени не случайно: полномочные представители выступили звеном, связующим два властных уровня в федерации – центра и регионов. Таким образом, современная система федеративных и этнонациональных отношений в России претерпела изменения, которые вписываются в научную парадигму трансформационного процесса.

2. На политической карте России в 2010 г. появился новый федеральный Северо-Кавказский округ, в состав которого вошли семь субъектов Федерации Юга России. Вновь созданная федеральная структура является наиболее сложным регионом страны с точки зрения построения эффективных федеративных и этнонациональных отношений. Эта сложность заключается в полиэтничности входящих в него регионов, а также в отсутствии положительной динамики социально-экономического развития северо-кавказских республик, низком уровне общественной безопасности в сочетании с нарастающим отчуждением власти от общества, ее «закрытостью», религиозным экстремизмом и разнополярностью культурных особенностей народов Юга России.

3. Выделение Северо-Кавказского федерального округа из Южного федерального округа является стратегическим для Северо-Кавказского региона политико-административным решением. Принятие данного управленческого решения говорит о новом качестве общественно-политических отношений на Северном Кавказе, о стремлении Центра преодолеть масштабные геополитические и этнополитические риски. Современная ситуация на Северном Кавказе отмечена некоторыми позитивными процессами и тенденциями, которые реализуются в сочетании традиционного и модернизационного векторов развития, весомым дестабилизирующим фактором всей системы общественно-политических отношений продолжают оставаться фамильные, клановые, тейповые, диаспорные связи, которые реализуются как в позитивных, так и в негативных проявлениях.

4. Для построения эффективной модели федерализма необходима структурная коррекция политики федерального Центра на юге страны и, прежде всего, в северокавказских республиках. Руководители субъектов нового федерального округа обязаны решить конкретные задачи, которые отвечают новому качеству социально-экономических и общественно-

политических отношений, а также новому модернизационному вектору политики федерального Центра. Прежде всего, это реализация экономических проектов и социальных программ, повышение инвестиционной привлекательности регионов, уменьшение безработицы, укрепление этнополитической стабильности и безопасности. Важное значение в достижении этих задач принадлежит недавно разработанной Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.

5. Институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах в начале 2000-х гг. сыграл заметную роль в области приведения практики региональной политики и законодательства в соответствие с общегосударственными стандартами. Полномочные представители Президента в федеральных округах смогли эффективно решить задачи восстановления дееспособности и авторитета федеральной власти, создания единого правового пространства. Кроме того, они выступили в качестве организаторов вертикальной деконцентрации полномочий президентской власти, приближения федерального аппарата управления к субъектам федерации, к населению. Тем не менее, на сегодняшний день существует потребность в конкретизации функций полномочных представителей в общей системе государственной власти в связи с изменившимися политико-правовыми условиями развития России как федеративного государства. Перед полномочным представителем Президента в Северо-Кавказском федеральном округе стоит важная задача приведения политических процессов в регионе в рамки общегосударственных политических интересов.

**Научно-теоретическая значимость исследования** определяется тем, что в работе уточняется и совершенствуется понятийный аппарат, интерпретирующий трансформацию федеративных и этнонациональных отношений. В научный оборот вводятся новые сведения о закономерностях этнополитического взаимодействия и особенностях реализации государственной политики в этой сфере на примере Северо-Кавказского федерального округа. Полученные результаты уточняют алгоритм реализации государственной политики в сфере федеративных и этнонациональных отношений. Теоретические выводы, сделанные в диссертации, могут быть использованы исследователями в ходе дальнейшего анализа процесса трансформации федеративных и этнополитических отношений в современной России.

**Практическая значимость проведенного исследования** заключается в том, что содержащийся в диссертации фактологический

материал и научные обобщения могут быть использованы в научных целях при определении возможных путей развития системы федеративных и этнонациональных отношений, как на общедоупедальном уровне, так и в отдельных субъектах Федерации и, прежде всего, в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Положения и рекомендации, обоснованные в работе, целесообразно использовать при подготовке методических основ учебных программ и преподавании таких дисциплин, как «Политическая регионалистика», «Этнополитическая конфликтология», «Федеративные и этнонациональные отношения в современной России». Основные тезисы исследования могут найти применение при разработке и совершенствовании механизмов федеративных и этнонациональных отношений в Российской Федерации.

**Апробация работы.** Работа обсуждена и рекомендована к защите на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Основные идеи и результаты исследования отражены в научных публикациях автора, а также в выступлениях на всероссийских, региональных научно-практических конференциях. В частности, в декабре 2010 года на Всероссийской научно-практической конференции по теме «Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти».

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Во Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

**В первой главе «Особенности развития федеративных и этнонациональных отношений в постсоветской России»** раскрываются теоретические основы федеративных и этнонациональных отношений, уточняется сущность понятий «федерализм», «федерация»,

«этнофедерация», раскрываются тенденции и особенности развития федеративных и этнонациональных отношений. Дается характеристика различных аспектов федеративной реформы, с которой были связаны существенные изменения формата отношений между центром и регионами, формата государственной региональной политики, а также исследуется процесс создания федеральных округов и назначения полномочных представителей Президента, что во многом обеспечило институциональные основы этнополитической стабильности в Российской Федерации.

*В первом параграфе «Федеративные и этнонациональные отношения как институциональная основа политической стабильности государства»* рассматриваются сущностные особенности федеративных и этнонациональных отношений в Российской Федерации. Поскольку Россия является государством с уникальной сложносоставной структурой, взаимоотношения между двумя основными уровнями любой федерации – центром и регионами (субъектами федерации) – являются узловым звеном в построении сильного, единого государства, свободного от конфликтов, основанных на территориальных разногласиях и этноконфессиональной вражде.

В данном параграфе автор обращает внимание на основные признаки федеративной системы, в числе которых автономия, сотрудничество, субсидиарность, участие, равноправие субъектов, симметрия их статусов и раскрывает их сущность.

В работе отмечается, что в процессе распада СССР, который в целом представлял собой борьбу регионов за повышение своего политического статуса, российские республики претендовали или на статус союзных республик, или на сохранение особого, более высокого, статуса в составе России. Активная позиция этнических периферий, где всплеск национализма сочетался с борьбой сложившихся властных элит за статус своих территорий, сыграла важнейшую роль на начальном этапе становления новой модели российского федерализма. Самостоятельность региональной власти воспринималась как главная гарантия политической автономии.

Формирование в 1990-е годы новой модели государственного устройства и выход из острого политического кризиса в известной степени определился подписанием Федеративного договора, который во многом предотвратил конфликтную модель развития федеративных и этнонациональных отношений в современной России.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.

обозначило новую эпоху в развитии российского федерализма. Согласно новому Основному закону страны, государственная власть была распределена на основе конституционного закрепления государственного суверенитета, единства и целостности Российской Федерации, верховенства Конституции и федеральных законов, с одной стороны, и признания самостоятельности субъектов Федерации и их равноправия, конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее составными частями, с другой.

Проблема гармонизации федеративных и этнонациональных отношений является ключевой проблемой современной России в деле организации эффективно функционирующей государственной власти. Приоритетный характер данной проблемы вытекает из многонациональности и многоконфессиональности Российской Федерации, политическое развитие которой неоднократно сталкивалось с противодействием сепаратистов различного уровня. Этнические различия частей страны стали благоприятной почвой для акцентирования региональной политической элитой проблем местного характера вплоть до игнорирования интересов федерации. Поэтому в диссертации делается вывод о том, что от консенсусной модели федеративных отношений во многом зависит этнополитическая стабильность государства.

*Во втором параграфе «Реформирование федеративных и этнонациональных отношений в России в условиях развития федеральных округов»* диссертант, анализируя становление, развитие и последующее реформирование федеративных и этнонациональных отношений в Российской Федерации, отмечает, что на современном этапе развития российской модели федерализма, берущем свое начало в 2000 г., можно выделить, по крайней мере, четыре центральных момента, сыгравших значимую роль в трансформации системы федеративных отношений в стране: изменение принципа формирования Совета Федерации Федерального Собрания; отмена губернаторских выборов; формирование федеральных округов и института полномочных представителей Президента в них; зарождение тенденции объединения субъектов федерации.

В данном параграфе диссертант уделяет внимание созданию в рамках федеративной реформы института полномочных представителей в федеральных округах, на которых была возложена важная работа по приведению основных законов субъектов федерации в соответствие с Конституцией и федеральными законами. Осуществляемые изменения были направлены на упорядочение федеративной системы, они способствуют тому,

чтобы региональные власти концентрировали внимание на проблемах своих территорий.

На современном этапе развития российской модели федерализма федеральные округа и полномочные представители Президента в них стали неотъемлемыми звеньями модернизации и гармонизации федеративных отношений. Эти институты важны и интересны, в первую очередь, тем, что они способствуют налаживанию коммуникаций и решению проблем как по вертикали - по линии «центр-регионы», так и по горизонтали - «регион-регион».

Говоря о роли федеральных округов в контексте реформирования федеративных и этнонациональных отношений, автор выделяет несколько ключевых моментов, которые были решены полностью или частично с введением в 2000 г. федеральных округов:

- усиление центростремительного движения внутри округов;
- укрепление добрососедских взаимоотношений между регионами, входящими в один округ, их сплочение, что, среди прочего, позволяет быстро и успешно консолидировать силы при решении совместных проблем;
- увеличение возможностей регионов на получение федеральной помощи в рамках специальных программ развития внутри округов;
- сглаживание различий в статусе регионов по специфическим линиям: донор–реципиент, республика–край–область; по величине территории региона, развитости производственной базы и других сфер; в конфессиональных, языковых, этнокультурных и прочих особенностях регионов; принадлежности губернатора к той или иной политической партии, его авторитета в Москве и т.д.;
- укрепление единства системы государственной власти.

В связи с образованием федеральных округов у центральной власти появились дополнительные рычаги контроля за правильностью расходования средств федерального бюджета. В этой связи стало реальным увеличение возможностей регионов на получение федеральной помощи в рамках специальных программ развития внутри округов. В 2000-е гг. федеральная власть все чаще принимает решение об оказании ресурсного содействия регионам, причем, весомая доля финансирования приходится на Южный федеральный округ в связи с особыми экономическими и социальными проблемами северокавказских республик. С этой целью специальными постановлениями Правительства России разрабатываются и утверждаются федеральные целевые программы развития регионов, которые финансируются с участием федерального бюджета.

Сегодня особое значение для Северо-Кавказского федерального округа имеет реализация утвержденной Правительством России в сентябре 2010 г. «Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года». В результате реализации Стратегии Северо-Кавказский федеральный округ станет ведущим центром лечебно-оздоровительного и горнолыжного туризма в России и государствах - участниках СНГ; крупным поставщиком экологически чистых продуктов питания; развитым транспортным узлом, связывающим Россию со странами Средиземноморья и Закавказья; привлекательной территорией для постоянного проживания. Целевыми показателями социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на 2025 год являются: снижение безработицы до 5 процентов путем активного создания новых рабочих мест (более 400 тыс. рабочих мест); обеспечение высоких среднегодовых темпов роста экономики (8 - 10 процентов); диверсификация экономики (увеличение вклада агропромышленного комплекса, промышленности, туризма и строительства в экономику с 39 до 47 процентов)». Таким образом, федеральная власть, акцентируя внимание на понимании проблем Северо-Кавказского федерального округа, предлагает свое видение их решений в комплексе проблем социально-экономического развития России.

**Во второй главе «Федеральные округа как фактор трансформации федеративных и этнонациональных отношений (на примере Северо-Кавказского федерального округа)»** раскрывается роль федеральных округов в системе российского федерализма, а также перспективы развития федеративных отношений и этнополитической стабильности в России на примере Северо-Кавказского федерального округа.

*В первом параграфе «Влияние федеральных округов на трансформацию российского федерализма»* автор отмечает, что федеральные округа, созданные десятилетие назад, сегодня имеют сложившуюся структуру и политико-административное наполнение. Потребность центральной власти во внедрении в территориальное деление страны еще одного уровня выглядела в начале 2000-х гг. обоснованной, сегодня же статус и стратегическая ценность федеральных округов нуждаются в некотором переосмыслении.

В данном параграфе автор отмечает, что Россия не является единственным федеративным государством, использующим в своем федеративном устройстве специально созданные округа, тем не менее,

лишь в нашей стране эти образования имеют такой специфический статус и важные для развития федеративных отношений задачи.

С момента своего появления в 2000 г. структура федеральных округов в Российской Федерации претерпела изменение лишь единожды – из состава Южного федерального округа Указом Президента России Д.А. Медведева от 19 января 2010 г. был выделен Северо-Кавказский округ с центром в г. Пятигорске. Таким образом, сегодня территория Российской Федерации разделена на восемь федеральных округов, при этом статус и само существование подобных макрорегионов не отражены в Конституции.

Основной посыл центральной власти при формировании федеральных округов был следующим: деятельность региональных структур федеральных органов государственной власти в субъектах Федерации нуждается в контроле со стороны федерального центра для обеспечения эффективности управления государством. Необходимость создания надтерриториального межрегионального уровня контроля и управления и установления связей качественно нового уровня с центральной властью, с одной стороны, и упорядочения взаимодействия с субъектами Федерации, приведения административных воздействий и коммуникаций к единой системе – с другой, привело к созданию института полномочных представителей Президента России в федеральных округах.

Сегодня федеральные округа имеют отчетливую тенденцию к перерастанию в своего рода квазирегионы, стягивая к себе, по мере развития, все большее число полномочий, традиционно закрепленных за субъектами Федерации. Во всех округах созданы под различными наименованиями представительства большинства федеральных ведомств, и, прежде всего, так называемых президентских (министерств – иностранных дел, внутренних дел, юстиции; сюда примыкают и ведомства Генеральной прокуратуры). Несомненно, что за десятилетие своего существования федеральные округа сыграли важную роль в трансформации федеративных отношений, придания им, в известной мере, унифицированной формы.

Во втором параграфе *«Проблемы этнополитической стабильности в Северо-Кавказском федеральном округе»* раскрываются проблемы конфликтогенности региона и возможные пути установления этнополитической стабильности в Северо-Кавказском федеральном округе.

На сегодняшний день Северо-Кавказский федеральный округ характеризуется дисбалансом в развитии регионов, входящих в его состав. Вклад кавказских республик в формирование валового регионального

продукта и его отраслевая структура крайне неоднородны. Это обусловлено неравномерным размещением производительных сил, различной площадью и численностью населения по регионам. Общий объем иностранных инвестиций по Северо-Кавказскому федеральному округу составляет наименьшую долю от общего объема инвестиций по стране среди всех округов. При этом, как правило, иностранный капитал не заинтересован в инвестиционных проектах в северо-кавказских республиках. Это достаточно справедливо обусловлено, по мнению диссертанта, сложившимися представлениями о высоких экономических и социальных рисках на Северном Кавказе, а также недостаточной развитостью инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, наличием административных барьеров, дефицитом квалифицированных кадров. Что же касается естественного прироста населения, то по этому показателю Северо-Кавказский федеральный округ имеет самое высокое значение среди округов Российской Федерации.

Таким образом, как отмечает автор, указанные выше негативные тенденции крайне отрицательно сказываются на всех сферах общественной жизни в большинстве регионов Северо-Кавказского федерального округа, делая его наиболее противоречивым и сложным, с точки зрения политической стабильности, среди всех федеральных округов. Без устранения всего комплекса проблем этого региона невозможна полномасштабная оптимизация и развитие федеративных и этнонациональных отношений в России в целом, так как сегодня Северо-Кавказский федеральный округ, не без оснований, считается наиболее конфликтогенным регионом на территории России.

Существенный фактор конфликтогенности Северо-Кавказского федерального округа заключается в конфессиональном различии его населения. Потенциально при дальнейшем ухудшении общей ситуации в регионе именно в этом векторе конфликтной напряженности можно ожидать крайне деструктивные последствия. Эти опасения подтверждаются непропорциональным изменением численности представителей отдельных конфессий, общим изменением мирового вектора религиозной активности и его разноаспектностью.

В Северо-Кавказском федеральном округе особенно остро стоят проблемы, связанные с развитием экстремистской деятельности именно религиозных организаций. По этой причине возрастает координирующая роль полномочного представителя Президента России в этом округе по повышению эффективности государственной власти.

В третьем параграфе «Современные тенденции развития федеративных и этнонациональных отношений в регионах Северного Кавказа» диссертант подчеркивает, что из всех макрорегионов страны наибольшую потребность в дальнейшей оптимизации федеративных и этнонациональных отношений испытывает Северо-Кавказский федеральный округ, что признается и региональной, и федеральной властью.

Проблема развития системы федеративных отношений в России сегодня не стоит столь остро, нежели в 1990-е гг. Тем не менее, изменения внешнеполитической обстановки, перемещение очагов нестабильности из одних регионов в другие, глобальный экономический кризис и другие обстоятельства, продолжают актуализировать процесс гармонизации федеративных отношений на ближайшую перспективу. Этот процесс должен носить признаки поступательности, обоснованности и своевременности.

В качестве необходимой меры по оптимизации отношений центра и регионов Северо-Кавказского федерального округа Президент России Д.А. Медведев отметил необходимость разработки и внедрения четких критериев оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти при решении проблем Северного Кавказа и поручил Правительству России разработать систему подобных мер.

Диссертант подчеркивает особое значение начинаний Президента России и важность его слов о проблемах Северного Кавказа в Послании Федеральному Собранию в 2009 г., что говорит о том, что центральная власть придает особое значение этому направлению и понимает значение ситуации в этом регионе для развития федеративных и этнонациональных отношений в целом в стране.

Реализация стратегических планов по гармонизации системы федеративных и этнонациональных отношений на юге страны невозможна без полноценных перемен в обществе. Укрепление политической системы и правовых институтов, внутренняя и внешняя безопасность государства, социальная стабильность, современное образование и культура выступают основами указанной стратегии. На практике экономическая, социальная политика разрабатывается в результате сложного взаимодействия самых разных общественных групп. Следование законным интересам и учет мнений всех граждан России, независимо от их национальности, религиозных, политических и иных убеждений, – обязанность государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности многонационального, мультикультурного государства,

которым является Российская Федерация. При этом эффективность политических решений в регионах Северного Кавказа во многом зависит от модернизации федеративных отношений.

**Третья глава «Институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах как политическая основа совершенствования федеративных и этнонациональных отношений»** посвящена вопросам развития федеральных округов и института полномочных представителей Президента России в контексте оптимизации федеративных и этнонациональных отношений.

*В первом параграфе «Представительство Президента России в федеральных округах как механизм укрепления системы федеративных и этнонациональных отношений»* диссертант отмечает, что в 1990-х гг. Российская Федерация находилась в состоянии глубокого системного кризиса, охватившего практически все институты власти и, прежде всего, исполнительную вертикаль, которая оказалась предельно ослабленной. Следствием этого могло стать не только дальнейшее снижение управляемости в государстве, но и нарушение его фактической и юридической целостности.

Одной из кардинальных мер, направленных на разрешение крупных социально-политических и правовых противоречий, явилось образование федеральных округов. Кроме того, возникла необходимость создания института государственной власти, при помощи которого можно было бы преодолеть, по меньшей мере, две проблемы: во-первых, нарушение единого правового пространства и, во-вторых, - всевластие региональных элит. Именно на это был направлен Указ Президента России от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», благодаря которому учреждался специальный институт в целях обеспечения реализации конституционных полномочий главы государства по координации деятельности органов государственной власти.

Исходя из основных задач полномочного представителя Президента России, установленных Указом, обязательным элементом их функций должен был стать контроль за реализацией требований, вытекающих из конституционной модели государственного устройства. Применительно к единой системе исполнительной власти первоначальной его целью являлось восстановление управляемости регионального звена на основе достижения взаимодействия территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, а также единообразного исполнения ими федерального законодательства.

Правовой статус полномочного представителя Президента России в федеральных округах направлен на обеспечение конституционных полномочий Президента на территории этих округов.

Таким образом, полномочный представитель Президента России занимается вопросами, связанными с экономическим развитием как округа в целом, так и отдельных регионов; вопросами оказания конкретной помощи в решении тех или иных проблем; вопросами организации взаимодействия и повышения эффективности работы федеральных структур исполнительной власти, действующих на территории округа и субъектов Федерации. Как представитель Президента России, он является связующим звеном между главой государства, всеми ветвями власти на местах, различными слоями населения, проживающими в федеральном округе, различными общественными организациями, политическими партиями и др.

В середине 2000-х гг. список функций полномочных представителей Президента России в федеральных округах был расширен их участием в процессе подбора кандидатур на должность губернаторов. Это стало возможным после отмены прямых выборов глав регионов в декабре 2004 г. и введения процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации через региональное законодательное собрание из кандидатур, предлагаемых главой государства. Отметим, что на сегодняшний день указанная процедура изменена и полномочные представители оказались отстраненными от участия в предложении кандидатур на должность глав субъектов Российской Федерации.

Несмотря на формально определенные задачи, можно выделить ряд неформальных функций института полномочных представителей Президента, в том числе, следующие: превращение полпредов в своего рода контролеров решений центра в регионах, указания которых должны выполнять главы администраций на местах; оказание давления на тайных или явных соперников власти; активное участие в управлении выборами на уровне регионов.

Все вышесказанное, по мнению автора, говорит о том, что институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах является важным механизмом укрепления системы федеративных и этнонациональных отношений в современной России.

*Во втором параграфе «Влияние полномочного представителя Президента России в Северо-Кавказском федеральном округе на*

*совершенствование федеративных и этнонациональных отношений»* в целях более тщательного анализа перспектив института полномочных представителей Президента России, автор останавливается на его истории в Южном федеральном округе – предшественнике Северо-Кавказского округа. За десять лет существования этого округа, пост полпреда главы государства занимало пять человек. Возможно, что выделение нового округа связано, в том числе, и с отсутствием должного результата в работе указанных чиновников. Частая смена полномочных представителей Президента в Южном федеральном округе не могла положительно сказаться на самом округе и, в первую очередь, на налаживании постоянного и четкого контакта федеральной власти с органами региональной власти. Не случайно традиция частой ротации кадров на посту полпреда Президента России вызывает у некоторых политиков сомнения в необходимости самого этого института в системе политической власти.

Вместе с тем, нельзя недооценивать роль полномочного представителя Президента России в процессе укрепления федеративных и этнонациональных отношений. Это объясняется, прежде всего, тем, что полпред Президента в федеральном округе, являясь государственным чиновником, приравняемым по своему статусу к федеральному министру, а в Северо-Кавказском федеральном округе – заместителю Председателя Правительства России, находится ближе всего к регионам, выступает в качестве проводника политики центра, с одной стороны, и ретранслятора позиции руководителей субъектов Федерации - с другой. Это, как ни в одном другом округе, важно на Северном Кавказе – регионе, который имеет наибольшие разночтения с федеральной властью по целой совокупности проблем. Конфликтный потенциал северокавказских республик во многом мешает гармонизировать федеративные отношения в целом по стране. Долгие годы очагом противоречий выступала Чеченская Республика. Чеченская война ослабляла позиции Федерации, давая другим ее субъектам повод питать сепаратные устремления. Нельзя, по нашему мнению, исключать и тот факт, что именно отсутствие в 1990-е гг. четко структурированной политики центра, претворяемой в регионах посредством контроля со стороны чиновника, наделенного особым статусом, коим в наше время является полномочный представитель Президента России в федеральном округе, и привело во многом к развязыванию военных действий на Северном Кавказе.

Большая роль полпреда Президента России в Северо-Кавказском федеральном округе связана и с необходимостью существенно ослабить

коррупционную составляющую в жизни регионов округа, которая является одной из главных проблем в гармонизации федеративных и этнонациональных отношений в современной России.

Следует подчеркнуть, что насущной проблемой Северо-Кавказского федерального округа является и проблема правоприменения. Для ее решения необходима система реалистичных эффективных мер, обеспечивающих неотвратимость исполнения законов всеми, и в первую очередь - органами власти. Наряду с созданием условий для становления цивилизованных институтов гражданского общества и осуществления общественного контроля за деятельностью власти, необходимо продуманное и точное распределение властных полномочий и ответственности между различными уровнями и органами власти с тем, чтобы создать внутри самой государственной власти эффективную систему сдержек и противовесов, обеспечивающую объективный взаимный контроль различных органов публичной власти. В этом видится роль полномочного представителя Президента России в Северо-Кавказском федеральном округе как важного звена в совершенствовании федеративных и этнонациональных отношений в современной России.

В **Заключении** подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления для дальнейшей работы над темой.

Анализируя трансформацию федеративных и этнонациональных отношений в современной России, важно правильно осмыслить роль института полномочных представителей Президента в федеральных округах в этом сложном и противоречивом процессе.

Создание федеральных округов в начале 2000-х гг. представлялось важной задачей, направленной на оптимизацию и эффективность взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Однако сегодня значимость института полномочных представителей Президента в федеральных округах постепенно снижается. Если в первые годы своего функционирования на полномочных представителей Президента России легла чрезвычайно важная задача по регулированию соответствия регионального управления общефедеральным нормам, приведению в соответствие с федеральным законодательством законодательства субъектов федерации, то сегодня акцент в деятельности полномочных представителей заметно сместился. Это указывает на то, что работа полпредов в первые годы укрепления вертикали власти была в целом успешно выполнена, вследствие чего часть обязанностей полномочных

представителей, обозначенных Указом Президента от 2000 г., уже не носит чрезвычайного характера.

Таким образом, проведенное исследование показало, что необходима дальнейшая оптимизация системы политико-властных отношений посредством совершенствования федерализма, модернизации сферы государственного управления, а также разработки принципиально новых, инновационных подходов к решению вопросов этнополитической стабильности в полиэтничных регионах Северного Кавказа.

Рассматривая роль полномочного представителя Президента России в ранге заместителя Председателя федерального Правительства, в оптимизации федеративных и этнонациональных отношений в Северо-Кавказском округе, следует подчеркнуть, что в сегодняшней ситуации важно, чтобы вновь созданный федеральный округ, возглавляемый должностным лицом с широкими властными полномочиями, оказался не формальной конструкцией, а реально работающим механизмом, способным оказать положительное влияние на развитие самого сложного региона с точки зрения этнополитической и социально-экономической ситуации, государственного управления и обеспечения национальной безопасности России.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

**I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:**

1. Коломейцев Э.М. Федеральные округа в России: уникальный опыт административно-территориального устройства государства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2010. № 5. – 0, 55 п.л.

**II. Научные статьи:**

2. Коломейцев Э.М. Полномочный представитель Президента России как институциональный фактор развития федеративных отношений в регионах Южного федерального округа // Политическая регионалистика и этнополитика / Под ред. Н. П. Медведева. Вып. 7. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2009. – 0,6 п.л.

3. Коломейцев Э.М. Координирующая роль Полномочного Представителя Президента России в регионах Северного Кавказа // Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика: Материалы республиканской научно-практической

конференции, посвященной Году Республики Башкортостан и 15-летию юридического факультета Стерлитамакского филиала ГОУ ВПО «БашГУ», 15 октября 2010 г. – В 2-х томах. - Т.2/Отв. ред. Н.А.Шергенг. – Стерлитамак: РИО СФ БашГУ, 2010. – 0,3 п.л.

4. Коломейцев Э.М. Влияние этнополитической нестабильности регионов Южного федерального округа на развитие федеративных отношений в современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений: Сборник научных статей / Под общ.ред. В.А.Михайлова, К.В.Калининой. – М., Изд-во РАГС, 2010. – 0,4 п.л.

5. Коломейцев Э.М. Проблемы и перспективы развития Южного федерального округа в условиях современного федерализма // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации / Под общей ред. Н. П. Медведева. Вып. 8. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. – 0,6 п.л.

6. Коломейцев Э.М. Северо-Кавказский федеральный округ в российской системе федеративных отношений // Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 15 декабря 2010 г./ Под ред. проф. Н.П.Медведева, проф. Д.Е.Слизовского. - М.: Национальный Союз политологов, 2010. – 0,5 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,95 п.л.

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Коломейцев Эдуард Михайлович**

Тема диссертационного исследования:

**«Трансформация федеративных и этнонациональных  
отношений в России в контексте развития института полномочных  
представителей Президента в федеральных округах  
(на примере Северо-Кавказского федерального округа)»**

Научный руководитель:  
доктор политических наук, профессор  
**Медведев Николай Павлович**

Изготовление оригинал макета  
Коломейцев Эдуард Михайлович

Подписано в печать 21.12.2010 г. Тираж 80 экз.  
Усл. п.л. 1,2

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

Отпечатано ОМПТ РАГС. Заказ № 475  
119606, Москва, пр-т Вернадского, 84