

8

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Прядко Наталья Владимировна

**ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



003447314

Специальность 23 00 02 –

Политические институты, этнополитическая конфликтология национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

30 СЕН 2008

Санкт-Петербург

2008

Работа выполнена на кафедре политологии Северо-Западной академии государственной службы

Научный руководитель

доктор политических наук,
профессор ВОЛКОВ
Виталий Александрович

Официальные оппоненты

доктор политических наук
профессор ПОЛЯКОВА
Татьяна Михайловна

доктор политических наук,
профессор АЧКАСОВА
Вера Алексеевна

Ведущая организация

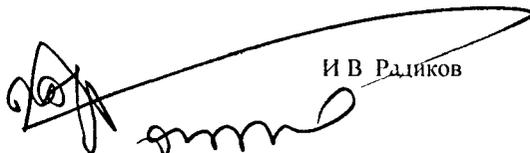
Балтийский Государственный
Технический Университет
«Военмех» им Д Ф Устинова

Защита состоится 25 сентября 2008 года в ^{18⁰⁰} часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212 232 14 при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д 5, ауд 141

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им А М Горького Санкт-Петербургского государственного университета (199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д 7/9)

Автореферат разослан «___» _____ 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук,
профессор


И В Радиков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В начале XXI века проблема федеративного устройства Российской Федерации сохраняет свою актуальность для науки Национально-территориальный принцип, положенный в основу федерации в России, а также целесообразность его сохранения в течение длительного времени вызывают множество противоречивых суждений

Заложенный с основу советской федерации в 1920-х годах и изначально являвшийся средством укрепления российской государственности национально-территориальный принцип в конечном итоге стал причиной дестабилизации и дезинтеграционных процессов в 1990-е годы Сохранение национально-территориального принципа в основе современной федерации на протяжении последних пятнадцати лет указывает на необходимость реформ, начало которых мы сегодня можем констатировать

Происходящая реструктуризация административно-территориального деления России делает необходимым исследование процесса преобразования бывших автономных округов в административно-территориальные единицы с особым статусом при объединении двух и более субъектов Федерации Актуальность данного исследования обусловлена тем, что наряду с позитивными моментами возникают неконтролируемые процессы, которые могут сопровождать укрупнение регионов Речь идет, прежде всего, об угрозах административного и этнополитического характера

Угроза административного характера видится в изменении всей структуры федеративного устройства России и системы представительства бывших автономных округов на федеральном уровне Этнополитическая угроза – в возникновении, актуализации этнополитических движений в целях сохранения автономных округов Являясь с 1993 года национально-территориальными образованиями и равноправными субъектами Федерации, автономные округа с лишением их субъектного статуса утрачивают сегодня ряд преимуществ Это не может не беспокоить заинтересованные в сохранении

автономии группы, что уже привело в ряде субъектов к созданию оппозиционных движений с задачами, выходящими за пределы отдельно взятых объединяющихся регионов

Эти проблемы делают также актуальным обращение к природе автономных округов, к истории их создания, к народам, их населяющим. Небезынтересным представляется определение критериев, на основе которых бывшие автономные округа наделяются особым статусом. Новая политико-правовая категория – «административно-территориальная единица с особым статусом» – еще не имеет широкого распространения в российской региональной и юридической практике, мало изучена, что делает ее изучение актуальным

Степень научной разработанности темы исследования

Федеративному устройству России посвящено большое количество исследований в отечественной библиографии. Применительно к диссертационному исследованию интересными представляются работы, рассматривающие федерализм во взаимосвязи с национальным вопросом

В литературе отражены как минимум три подхода к данному вопросу. Первый из них рассматривает федерализм как органичный способ решения национального вопроса¹. Вторая позиция раскрывает суть федерализма как вынужденную меру в разрешении национального вопроса в многонациональной стране². В рамках третьего подхода имеет место

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное обустройство России – М. Ставровский диалог 2000 – 656 с. Абдулатипов Р.Г. Этнополитология – СПб. Питер 2004 – 313 с. – (Серия «Учебное пособие»). Болтенкова Л. Правовые аспекты оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение – 2005 – № 1 (50) – С. 161 – 166. Жидких В.А. Федерализм в России: эволюция, проблемы, перспективы – М. Современная экономика и право 2005 – 112 с. Иванько Н.А. Федерализм и его роль в регулировании национальных отношений (социально-философский аспект) – М. Издательство РАГС, 2005 – 130 с. Калинин К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив – М. Издательство РАГС 1998 – 228 с. Королева Коноплиная Г.И. Национальный фактор и его влияние на характер федерализма // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив – М. Издательство РАГС 1998 – 228 с. Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России – М., 1996 – 40 с. – (Исследования по прикладной и неотложной этнологии. № 100).

² Бскир Д. Национально-территориальный принцип в федеративных отношениях в России. Автореф. дис. канд. полит. наук. М. 2001. 30 с. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. Учебное пособие – М. РОССПДН 2006 – 280 с. Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис – 2002 – № 3 – С. 96 – 128. Зубов А. Будущее российского федерализма // Знамя –

негативная оценка практики внедрения национального вопроса в основы федерализма³

Рассматривая динамику регионального развития, авторы выделяют причины распада советского государства, в ряду которых – сочетание национального и территориального принципов в основе федерации, рассматриваемое рядом авторов в качестве ключевой причины⁴ Иные авторы, напротив, склонны считать, что перенос зарубежной модели территориальной федерации для России неприемлем, а в сочетании территориального и национального принципов кроется своеобразие российского федерализма⁵

Один из ключевых выводов авторов, занимающихся проблемами федерализма, заключается сегодня в том, что отсутствует альтернатива федерализму в российских условиях, федерализм занимает лидирующее положение в вопросе о перспективах государственного устройства⁶

Нерешенным остается лишь вопрос оптимизации федерализма В литературе находят отражение два основных подхода к данному вопросу

1996 – № 3 – С 172 – 188 Язькова А А Национально-этнические проблемы (российский и мировой опыт их регулирования) – М Эпикон 2003 – 64 с

3 Афанасьев М Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента Промежуточные итоги // Конституционное право восточноевропейское обозрение – 2002 – № 1 (38) – С 91 – 103 Государственно территориальное устройство России (экономические и правовые вопросы) Научное издание / Под ред А Г Гранберга В В Кистанова – М Издательско-Консалтинговое Предприятие «ДеКА», 2003 – 448 с Звон А Б Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Потис – 2000 – № 5 – С 32 – 54 Коротева Конопляная Г Н Национальный фактор и его влияние на характер федерализма // Российский федерализм опыт становления и стратегия перспектив – М Издательство РАГС 1998 – 228 с Саликов М С О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Потис – 1998 – № 3 – С 207 – 210 Смирнягин Л В Общественная география Федерализм Регионализм Публикации 1989 – 2005 годов – М КомКнига 2005 – 464 с Смирнягин Л В Российский федерализм парадоксы противоречия прераспуки – М 1998 – 72 с – (Научные доклады № 63) Солженицын А И Россия в обвале – М Русский путь 1998 – 208 с Тишков В А Межнациональные отношения в Российской Федерации Доклад на заседании Президиума Российской Академии наук 23 февраля 1993 года – М 1993 – 72 с Чертков А Об основных правовых проблемах федерализма в современной России и путях их решения // Федерализм – 2004 – № 2 – С 73 – 96

4 Добрынин Н М Федерализм Историко-методологические аспекты – Новосибирск Наука 2005 – 368 с Саликов М С О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Потис – 1998 – № 3 – С 207 – 210

5 Савинов Г Пути российского федерализма // Российская Федерация – 1996 – №1 – С 19 – 20

6 Абдулатипов Р Г Этнополитология – СПб Питер 2004 – 313 с – (Серия «Учебное пособие») Авксентьев В А, Шаповалов В А Этнические проблемы современной России социально философский аспект анализа – Ставрополь СГУ 1997 – 75 с Болтенкова Л Правовые аспекты оптимизации федеративных отношений в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение – 2005 – № 1 (50) – С 161 – 166 Бухвальд Е М Российский федерализм проблемы и перспективы на рубеже XXI века – М Рязань Узороучье 2002 – 184 с, Смирнягин Л В Общественная география Федерализм Регионализм Публикации 1989 – 2005 годов – М КомКнига 2005 – 464 с

территориальная и этнотерриториальная модели федерализма *Этнотерриториальная модель* – построение субъектов Федерации, как по национальному, так и по территориальному признаку⁷ Сторонники *территориальной модели*, напротив, видят в национальном принципе построения федерации причину сложноразрешимых проблем⁸ В рамках последней модели можно выделить три сценария развития, предлагаемые современными авторами⁹

На протяжении более десяти лет проблема наличия сложносоставных субъектов на территории России и автономных округов в их составе исследовалась в основном с юридической точки зрения¹⁰ Авторы рассматривали проблематику сложносоставных субъектов в большей степени

⁷ Абдулатипов РГ О федеративной и национальной политике Российского государства – М Славянский диалог 1995 – 63 с Казаков А Российский этнический федерализм угроза целостности страны? // Федерализм – 2004 – № 1 – С 31 – 46 Карапетян ЛМ Федерализм и права народов Курс лекций – М ПРИОР 1999 – 112 с Паин ЭА Между империей и нашей Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России – М Фонд «Либеральная миссия», 2003 – 164 с

⁸ Аджиев Х Государство Нации Федерализм – Балашиха ВТУ 2002 – 239 с Иванов ВН Яровой ОА Российский федерализм становление и развитие – М РИЦ ИСПИ РАН 2001 – 248 с Курашвили КТ Федеративная организация Российского государства – М Компания Спутник 2000 – 172 с Тишков ВА Межнациональные отношения в Российской Федерации Доклад на заседании Президиума Российской Академии наук 23 февраля 1993 года – М 1993 – 72 с

⁹ Авксентьев ВА Шаповалов ВА Этнические проблемы современной России социально-философский аспект анализа – Ставрополь СГУ 1997 – 75 с Аринин АН Российский федерализм истоки проблемы и перспективы развития – М Союз 1999 – 335 с Добрынин НМ Новый федерализм концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации Автореф дисс. д-ра юрид. наук Тюмень 2004 48 с Добрынин НМ Федерализм Историко методологические аспекты – Новосибирск Наука 2005 – 368 с Зорин ВЮ Национальная политика в России история проблемы перспектива – М РИЦ ИСПИ РАН 2002 – 287 с Казаков А Российский этнический федерализм угроза целостности страны? // Федерализм – 2004 – № 1 – С 31 – 46 Козлов ВИ Этнос Наша Национализм Сущность и проблематика – М Старый сад 1999 – 344 с Конохова /Умнова/ ИА Современный российский федерализм и мировая опыт Истоги становления и перспективы развития – М Городец 2004 – 592 с Логиновский СЛ К новому территориальному устройству России? // Полис – 1997 – № 5 – С 140 – 145 Савинов Г Пути российского федерализма // Российская Федерация – 1996 – №1 – С 19 – 20 Саликов МС О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Полис – 1998 – № 3 – С 207 – 210 Смирнягин Л В Общественная география Федерализм Регионализм Публикации 1989 – 2005 годов – М КомКнига 2005 – 464 с Чертков А Об основных правовых проблемах федерализма в современной России и путях их решения // Федерализм – 2004 – № 2 – С 73 – 96

¹⁰ Дамдинов БД Конституционно правовой статус автономных округов Российской Федерации история современность перспективы (на материалах Агинского Бурятского и Усть Ордынского Бурятского автономных округов) – Иркутск 2005 – 178 с Добрынин НМ Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами – Тюмень Издательство Тюменского государственного университета 1998 – 240 с Иванов ВВ «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений – Красноярск 1998 – 102 с Оленина НК Конституционно правовой статус автономных округов Российской Федерации – Норильск 2004 – 140 с Филиппова НА Конституционно правовой статус автономных округов в составе сложноструктурных субъектов федерации проблемы совершенствования // Российский юридический журнал – 1999 – № 4 (24) – С 19 – 34

как конституционный феномен, со свойственными ему особенностями взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, правового статуса субъектов и т.д. Указанные особенности, а также начавшийся процесс укрупнения регионов еще более актуализировали вопрос о перспективе статуса автономных округов¹¹

Упразднение автономных округов выступает одним из механизмов укрупнения российских регионов, начатого в 2003 году. К сегодняшнему дню накоплен объемный исследовательский материал по вопросу перспектив укрупнения российских регионов, его задач и угроз¹². В то же время, автор диссертационного исследования констатирует, что представленные к исследованию в диссертации две проблемы – перспективный статус бывших автономных округов в условиях объединенного субъекта и этнополитические движения на территории упраздняемых субъектов – не получили на сегодняшний день должного освещения в научной литературе, в том числе, по причине их новизны.

Предмет исследования – федеративное устройство Российской Федерации

Объект исследования – процесс преобразования автономных округов России в административно-территориальные единицы с особым статусом

¹¹ Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно правового развития // Федерализм – 1998 – № 3 – С. 107 – 136. Бульвальд Е. Укрупнение регионов: перспектива или суррогат реформирования федеративных отношений // Федерализм – 2004 – №4 – С. 135 – 152. Глигич-Золотарева М. Конституция России о федеративном устройстве: бытие и думы // Федерализм – 2003 – № 2 – С. 37 – 66. Иванов В.В. Автономные округа в составе края: областей – феномен «одночленистых» субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) – М.: Изд. во МГУ, 2002 – 256 с. Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация – 1996 – № 2 – С. 48 – 50. Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Государство и право – 1997 – № 8 – С. 14 – 20.

¹² Глигич-Золотарева М. Укрупнение субъектов федерации: pro et contra // Федерализм – 2002 – № 1 – С. 93 – 108. Исследование, проведенное Международным институтом политической экспертизы методом экспертных интервью 12.10 – 12.11.2006 года, на тему «Укрупнение регионов России: экономическая и политическая целесообразность» // <http://www.stratagema.org/is/sledovaniya.php?nav=&ek09t7683915912>. Конечных М.А. Укрупнение сложносоставных субъектов Российской Федерации как тенденция совершенствования федеративных отношений // Правовые вопросы объединения субъектов Российской Федерации: Сборник научных трудов – Иркутск: ИОГПИУ «Институт законодательства и правовой информации» – 2006 – 116 с. Муравьев А.А. Развитие государственного устройства в Российской Федерации – М.: Издательство РГТЭУ, 2003 – 92 с. Павлов А. Укрупнительная машина. Как сливаются воедино части страны и насколько единой и справедливой может стать Россия // Смысл – 2007 – № 2 – С. 45 – 46. Сенчагов В., Давалко В., Багин А. Укрупнение регионов: цели и реальность // Федерализм – 2004 – №3 – С. 5 – 36. Филиппов В.Р. «Деэтнизация территорий» в новейшей истории России // Федерализм – 2006 – № 2 – С. 125 – 142.

Целью исследования является выявление особенностей процесса трансформации национально-территориальных образований Российской Федерации

Достижение поставленной цели предполагает решение **следующих задач**

- определение теоретических подходов к вопросу обоснования места национальных образований в системе федеративных отношений,
- анализ истории и динамики развития автономных округов, в том числе в условиях укрупнения субъектов Федерации,
- выявление политико-правовой природы категории «особый статус административно-территориальной единицы» и ее критериев,
- анализ политической ситуации на территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Агинского Бурятского автономного округа

Методологической основой диссертационной работы явились системный, исторический и сравнительные методы, анализ документов и ивент-анализ

Исторический метод обеспечивает рассмотрение объекта исследования в его динамике

Сравнительный метод позволяет, в частности, анализировать печатные материалы с точки зрения нахождения общих черт при определении природы политико-правовых категорий

Анализ документов включает анализ нормативных актов, материалов печатной прессы, материалов Internet-изданий

Частичное применение элементов ивент-анализа позволило систематизировать собранный материал объединительных кампаний в двух бурятских автономных округах

Теоретическую и эмпирическую базу исследования составили нормативные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, исследования российских авторов в области федерализма и национального вопроса, сложносоставных субъектов и укрупнения регионов, материалы

текущей периодики, публикации в электронных источниках, в том числе на web-сайтах, статистические материалы

Научная новизна исследования:

- В работе дан политический анализ перехода автономных округов из статуса субъектов Федерации в статус административно-территориальных единиц с особым статусом,
- Проанализированы динамика развития автономных округов, современные проблемы и предлагаемые авторами сценарии развития, в том числе в условиях укрупнения субъектов Федерации,
- Предложены критерии для определения новой политико-правовой категории «особый статус административно-территориальной единицы»,
- Рассмотрен вопрос об изменении системы политического представительства бывших автономных округов на федеральном уровне,
- Исследована политическая обстановка в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и Агинском Бурятском автономном округе в процессе объединительных кампаний с Иркутской и Читинской областями соответственно за период 2005 – 2007 гг., определены основные политические акторы и их требования

На защиту выносятся следующие положения:

- 1 Трансформация автономных округов в административно-территориальные единицы с особым статусом в составе объединенных регионов обусловлена логикой развития федеративных отношений в России, выражающейся в укрупнении регионов для решения задач управления и социально-экономической эффективности субъектов Российской Федерации
- 2 Критериями для определения политико-правовой категории «особый статус административно-территориальных единиц» являются компактность проживания коренного населения на определенной территории, разный уровень экономического и

социального развития объединяющихся территорий, разный культурно-этнический состав, традиции и особенности общественного сознания у населения объединяющихся территорий

- 3 Преобразование статуса автономных округов делает неопределенными принципы представительства интересов коренного населения административно-территориальных единиц с особым статусом на федеральном уровне
- 4 Изменение статуса национально-территориальных образований в процессе укрупнения субъектов Российской Федерации влечет за собой появление протестных этнополитических движений на региональном уровне

Практическая значимость исследования

Данная работа может представлять интерес для политологов, для специалистов в области политической регионалистики. Фактический материал диссертации, ее аналитическая часть, а также положения и выводы могут быть использованы при подготовке лекционных курсов и спецкурсов по проблемам регионального развития Российской Федерации

Апробация результатов исследования

Положения диссертации были обсуждены и получили одобрение на заседании кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы. Основные положения работы были представлены на научных конференциях в Российской академии государственной службы и Северо-Западной академии государственной службы (2005 – 2007 гг.) Результаты исследования отражены в 4 научных публикациях

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** дается обоснование актуальности темы диссертационного исследования, выявляется степень научной разработанности проблемы, предмет, цель и задачи исследования, излагается его методологическая основа, определяется научная новизна и практическая значимость исследования

Первая глава **«Особенности оптимизации федеративного устройства многонациональной России»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе *«Особенности федеративного устройства многонациональной России»* диссертант рассматривает подходы исследователей к проблеме, месту и роли национального фактора в системе федеративных отношений России. Исследование авторских позиций позволяет сделать вывод о наличии, как минимум, трех основных подходов к рассмотрению федерализма в его взаимосвязи с национальным фактором. В первом случае, федерализм рассматривается как органичный способ разрешения национального вопроса (Р.Г. Абдулатипов, В.А. Жидких, Н.А. Иванько, В.А. Тишков). Для федерализма губительно не учитывать, не отражать полиэтничность, ведь все вопросы развития России, так или иначе, затрагивают ее этнический состав, самобытные интересы и потребности всех регионов и народов страны. Во втором случае, федерализм предстает как вынужденная мера, к которой руководители советского государства пришли в начале 1920-х годов (И.М. Бусыгина, А. Зубов, А.А. Язькова). Создание федерации рассматривалось, прежде всего, как радикальное средство разрешения национального вопроса в многонациональной стране, особенно в условиях наличия национальных движений, возникших в годы революционных потрясений. В третьем случае, федерализм оценивается авторами как негативный способ решения национального вопроса, который несет в себе предпосылки для политического кризиса (М.Афанасьев, М.С. Саликов, А. Чертков). Попытки дать стимул развития национальным культурам, выделить для них специальные части территории страны, приводят к тому, что за

пределами выделенных территорий национальные культуры остаются без стимулов развития

Мировой политический опыт признает в качестве гаранта эффективного существования федеративных государств территориальный принцип построения (США, Мексика, Германия) Особенность российского федерализма заключается в том, что Российская Федерация была построена на основе двух принципов – территориального и национального Для России федерализм – это принцип обустройства разных народов в государстве через разного рода образования В работе дан анализ позиций исследователей, признающих лидирующую роль федерализма как формы государственного устройства (Л Болтенкова, Е М Бухвальд, Л В Смирнягин) По мнению исследователей, федерализм является единственной перспективой и императивом для России Роль федерализма в российском государстве заключается в гармонизации социального и культурного многообразия страны, в обеспечении равноправия народов и этнических групп и т д В то же время, существует позиция, авторы которой отстаивают принцип унитарного устройства для России (Л М Карапетян, В Печенев, Р Саква)

Нерешенным на сегодняшний день остается вопрос оптимизации федерализма В научной литературе находят отражение две основные модели российского федерализма – этнотерриториальная модель и территориальная модель *Этнотерриториальная модель* (А Казаков, Л М Карапетян, Э А Панин) предполагает сохранение в своей основе двух основополагающих принципов – территориального и национального Ее сторонники исключают возможность упразднения национального принципа из основ построения государства и выступают за сохранение статус-кво российской модели федерализма В пользу этой модели говорит, в частности, необходимость сохранения этносов, развития культур

Территориальная модель (Х Аджиев, К Т Курашвили, В А Тишков), напротив, усматривает решение проблем в переходе от национально-территориального принципа федеративного устройства к территориальному

Упразднение национального принципа из основ федерации и, как следствие, упразднение национальных образований на территории России снимает, по мнению сторонников территориальной модели, опасность неустойчивости и безопасности государства. Подчеркивается, что национальный принцип построения федерации исчерпал себя и пришел в противоречие с реальной действительностью.

В рамках территориальной модели проанализированы предлагаемые исследователями следующие сценарии – «губернизация», «республиканизация» и «укрупнение регионов». Под губернизацией понимается процесс придания субъектам Федерации статуса губерний. Для этого предполагается либо добровольное согласие всех республик на понижение своего статуса, либо «легитимно-силовой» путь через внесение соответствующих поправок в Конституцию РФ (А Казаков, М С Саликов, Г Савинов). Республиканизация – отказ от государственности в виде республик только на национальной основе, подтягивание экономического статуса остальных субъектов (краев, областей и автономных округов) и придание им статуса республик. Согласно этому сценарию все субъекты будут иметь одинаковое наименование – «республики», – и их статус будет определяться как государства в составе России (Н М Добрынин, И А Конюхова, А Чертков).

В рамках последнего сценария – укрупнение российских регионов – речь идет, прежде всего, о сложносоставных субъектах Федерации, а также об объединении регионов, совместное существование которых целесообразно по ряду причин (А Н Аринин, С Л Логиновский, Р Ф Туровский).

В первом параграфе диссертант предлагает к рассмотрению перечень проблем, первоочередное решение которых объединяет сторонников разных моделей федерализма. Это проблемы целостности и единства государства, проблема соблюдения прав человека, проблема асимметрии, конфликтности и национализма. Предлагаемый перечень проблем рассматривается автором диссертационного исследования как константа, учет которой необходим при построении той или иной модели федерализма.

Второй параграф *«Автономные округа России история и динамика развития в условиях укрупнения регионов»* посвящен рассмотрению истории и динамики развития автономных округов на территории России. Национальные (ныне – автономные) округа были образованы в период с 1925 года по 1937 год. Их образование стало свидетельством учета национального фактора в административно-территориальном делении. Особенность национальных округов заключалась в том, что они представляли собою специфическую форму государственного объединения малых коренных народов, преимущественно Крайнего Севера Российской Федерации. В основе создания национальных округов, по убеждению исследователей, лежало понимание национально-культурных и социально-экономических особенностей жизни указанных народов, важности оказания им всемерной помощи с целью выравнивания их положения с другими народами России (Н.М. Добрынин, В.А. Кряжков, А.В. Радвогин). При формировании национальных округов были учтены особенности национального состава, быта, расселения титульного этноса того или иного национального округа.

Сегодня, спустя 80 с лишним лет после образования первого национального округа, многие современные авторы констатируют критическое положение автономных округов. Указанные дискуссии, в том числе о перспективе округов, охватывают временной период с середины 1990-х годов до 2003 года.

Критическое положение выражается, во-первых, в постепенной утрате округами национальной основы (В.В. Иванов, В.А. Кряжков, Н.К. Ожегина), во-вторых, в критическом положении самих коренных малочисленных народов (Л.И. Абрютин, Л.В. Смирнягин, Ю. Сосин). В литературе встречаются термины, обозначающие положение современных автономных округов как «этническая катастрофа» (Н.Б. Вахтин), «этническое бедствие» (Р.Г. Абдулатипов). Эти и другие факторы заставляют сегодня ряд исследователей ставить вопрос о нецелесообразности сохранения автономных округов.

Проведенный анализ показывает низкое представительство коренных малочисленных народов в автономных округах России. В исследовании рассматривались территории следующих бывших и еще существующих автономных округов: Корякского, Ненецкого, Таймырского (Долгано-Ненецкого), Эвенкийского, Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого. Полученные результаты позволяют сделать выводы о том, что удельный вес титульного народа в каждом из указанных автономных округов по отношению к общей численности населения составляет очень низкий показатель – от 2 до 26 % в зависимости от территории. Суммарный подсчет всех коренных малочисленных народов, зафиксированных на территории того или иного округа, также показывает низкий показатель относительно общей численности населения субъекта – от 7 до 40%. Эти и другие показатели подтверждают данные исследователей об утрате автономными округами национальной основы.

Наличие этих и иных проблем на территории автономных округов России, а также сохранение конструкции сложносоставных субъектов ставит вопрос о перспективе статуса автономных округов. Анализ существующих авторских позиций по данному вопросу позволит выявить три группы мнений: во-первых, исключение автономных округов из состава областей (края) с последующим непосредственным вхождением в состав Российской Федерации, во-вторых, упразднение автономных округов как субъектов Федерации, в-третьих, сохранение существующей практики.

Начиная с 2003 года, в России было инициировано и проведено пять объединительных кампаний, в результате которых шесть из десяти автономных округов прекратили свое существование как субъекты Федерации. Новый статус бывших автономных округов в составе объединенного субъекта Федерации был впервые закреплен федеральным конституционным законодательством в 2004 году и определен как «административно-территориальная единица с особым статусом».

Вторая глава исследования **«Процесс трансформации статуса национально-территориальных образований России»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе *«Особый статус административно-территориальных единиц: опыт становления, критерии, последствия»* рассмотрен вопрос упразднения автономных округов России как субъектов Федерации и их превращение в административно-территориальные единицы с особым статусом на территории региона, образованного в результате объединения двух и более субъектов Федерации.

Обращаясь к историческому опыту, вне которого рассмотрение данного вопроса не представляется возможным, автор диссертационного исследования отмечает, что условие двойного подчинения, присущее современным автономным округам, изначально отличало их от иных субъектов современной России, а превращение с 2003 года автономных округов в административно-территориальные единицы с особым статусом обусловлено логикой их исторического развития.

Так, еще в 1930 году Постановлением ВЦИК было зафиксировано образование национальных административных объединений (в том числе, национальных округов) в составе краев, области. Диссертант рассматривает данное Постановление как ключевое в понимании природы национальных (автономных) округов. Первоначальная редакция Конституции РСФСР 1978 года также закрепила статус автономного округа как находящегося в составе края или области. Императивное указание на вхождение автономных округов в состав края или области сохранялось в Основном законе Российского государства до 1990 года, когда новая конституционная норма создала прецедент и допустила диспозитивную формулировку, по которой автономный округ «может входить в состав края или области».

Тот факт, что современные автономные округа проделали значительный путь своего развития в статусе, близком к административно-территориальной единице, подтверждает также Постановление, вынесенное Конституционным Судом России в 1997 году по делу о толковании положения о вхождении

автономного округа в состав края, области № 12-П от 14 июля 1997 года Постановление, в частности, определило, что население и территория автономных округов являются составными частями территории края, области, в составе которых находятся округа, при участии населения автономных округов формируются законодательные и исполнительные органы государственной власти края и области, допустимо распространение юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ

Являясь ранее национальными административными объединениями, автономные округа никогда прежде не имели «особого статуса», который сегодня присвоен административно-территориальным единицам (бывшим автономным округам) в составе объединенного субъекта Новая политико-правовая категория «административно-территориальная единица с особым статусом» означает, что бывшие автономные округа в составе объединенных субъектов наделены особым положением. Это особое положение диссертант на основе анализа нормативно-правовых документов (федеральных конституционных законов, уставов, меморандумов, соглашений) раскрывает через предлагаемую категорию – «критерии особого статуса административно-территориальных единиц». В их числе – компактность проживания коренного населения на определенной территории, разный уровень экономического и социального развития объединяющихся территорий, разный культурно-этнический состав, традиции и особенности общественного сознания у населения объединяющихся территорий.

Помимо предлагаемых критериев особого статуса административно-территориальных единиц автор диссертационного исследования рассматривает влияние особого статуса на разные сферы жизнедеятельности: политику и управление, экономику, национально-культурные отношения.

Автор предлагает определение политико-правовой категории – «особый статус административно-территориальной единицы», – под которой понимает законодательно оформленную совокупность преимуществ в области правового регулирования, экономики и управления, культуры, вызванных особым

территориальным расположением, культурно-этническим составом, социально-экономическими условиями жизни и деятельности населения. Диссертант также подчеркивает, что рассматриваемая политико-правовая категория является новой для российской региональной практики. В то же время для более полного изучения вопроса в работе рассматривается опыт города федерального значения Москва, где с 1999 года действует Закон «О территориальных единицах с особым статусом в городе Москве». Проведенный сравнительный анализ административно-территориальных единиц и территориальных единиц с особым статусом указывает на наличие общих черт между рассматриваемыми категориями и те и другие являются «входящими» единицами, образуются на территории субъектов Федерации, имеют собственное наименование, правовой статус и т.д. В качестве различия диссертант выделяет сроки создания – территориальные единицы с особым статусом, в отличие от административно-территориальных единиц с особым статусом, создаются не на бессрочный период, а на время реализации конкретных программ. Помимо этого, особой отличительной чертой рассматриваемых политико-правовых категорий является отсутствие при создании территориальных единиц в Москве национальной компоненты, являющейся ключевым критерием при образовании административно-территориальных единиц с особым статусом.

Следующий вопрос, анализируемый автором диссертационного исследования, – проблема изменения системы представительства коренного населения административно-территориальных единиц с особым статусом на федеральном уровне. Под «представительством на федеральном уровне» автор понимает представительство интересов административно-территориальных единиц с особым статусом в Федеральном Собрании России в Совете Федерации и Государственной Думе. Утрата автономными округами статуса субъектов Российской Федерации и превращение их в административно-территориальные единицы с особым статусом изменяет систему представительства. Диссертант рассматривает политические шансы

административно-территориальных единиц с особым статусом быть представленными в Федеральном Собрании (на примере Совета Федерации)

Во втором параграфе *«Этнополитическое движение в субъектах Российской Федерации как реакция на политику укрупнения (на примере бурятских автономных округов)»* поставлена и рассмотрена проблема появления национально настроенных заинтересованных групп на территориях автономных округов, которые выступают против объединения со сложносоставными субъектами и за сохранение автономии в прежнем виде. Автор исследования в своей работе анализирует кампании по укрупнению бурятских автономных округов – Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского – с Читинской и Иркутской областями соответственно. Выбор указанных объединительных кампаний на территориях двух бурятских автономных округов обусловлен высокими показателями этнополитической активности населения против объединения, территориальной и этнической близостью.

В своем исследовании объединительных кампаний автор придерживается гипотезы, согласно которой высокие проценты явки на референдумы и голосов, отданных за объединение, не являются свидетельствами политического спокойствия в регионах.

Для подтверждения гипотезы был проведен анализ публикаций в СМИ, Internet-изданиях, в том числе регионального уровня. Полученные результаты были оформлены в виде сводной таблицы за период 2005 – 2007 годов. При составлении таблицы автором диссертационного исследования применялись элементы методики «инвент-анализ», что позволило систематизировать материал и провести его анализ по следующим основополагающим признакам: дата события, география события, событие, субъекты и их требования. Помимо этого, диссертант в работе уделяет особое внимание анализу политических текстов, появившихся за период проведения указанных кампаний. В их числе – обращения и открытые письма на имя Президента России, заявления, резолюции съездов и митингов.

Исследование показало, что рассматриваемые кампании по укрупнению регионов, вопреки политическим ожиданиям, вновь поставили перед властью очень серьезный политический вопрос – о реабилитации бурятского народа – и вызвали в бурятской общественности соответствующее движение

Достаточно длительное время данный вопрос не поднимался и, тем более, не получал такой общественной поддержки как в условиях упразднения национальных образований – бурятских автономных округов. Помимо этого, в ходе исследования автором были выявлены и проанализированы некоторые основные сценарии, предлагаемые заинтересованными политическими акторами по вопросу о перспективе статуса бурятских автономных округов и родственной Республики Бурятия и существовавшие к моменту начала объединительных кампаний. В их числе, к примеру, объединение бурятских автономных округов и родственной Республики Бурятия в границах, существовавших до разделения 1937 года, создание Байкальского края с вхождением Республики Бурятия, Агинского Бурятского и Усть-Ордынского Бурятского автономных округов, Читинской области и Иркутской области. Прошедшие в 2006 и 2007 годах кампании по объединению бурятских автономных округов с областями показали, что ни один из сценариев реализован не был.

Проведенное исследование политической ситуации в двух бурятских автономных округах показало обеспокоенность бурятского народа необходимостью политического, культурного, территориального признания. Анализ политической ситуации в автономных округах также подтвердил один из основных тезисов исследования о том, что укрупнение регионов может быть опасно возникновением протестных этнополитических движений в упраздняемых субъектах Федерации. В то же время, следует отметить, что рассматриваемая трансформация автономных округов в административно-территориальные единицы обусловлена логикой развития федеративных отношений в России.

В **Заключении** диссертант подводит итоги диссертационного исследования и делает ряд выводов

Список работ, опубликованных по теме диссертации:

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

- 1 Васецкии А А , Прядко Н В Автономные округа в системе федеративных отношений полиэтничной России // Личность Культура Общество – 2008 – Т 10 – Вып 1 (40) – С 361 – 370 – (0,6 п л)

Другие публикации:

- 2 Прядко Н В Объединение регионов как перспектива регионального развития России // Россия тенденции и перспективы развития сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС Выпуск 5 Часть 2 / Под общ ред В К Егорова, А С Горшкова, В М Герасимова, М А Кашиной – М Изд-во РАГС, 2006 – С 155 – 158 – (0,1 п л)
- 3 Прядко Н В Укрупнение российских регионов тактика или стратегия? // Государственная власть и местное самоуправление в России история и современность Материалы IV Международного научного форума Т 3 / Под общ ред А С Горшкова, В А Волкова – СПб Изд-во СЗАГС, 2006 – С 108 – 115 – (0,4 п л)
- 4 Прядко Н В Межрегиональная экономическая интеграция в России 1990-е годы // Государственная власть и местное самоуправление в России история и современность Материалы V Международного научного форума Т 2 в двух книгах Кн 2 / Под общ ред В К Егорова, А С Горшкова, В М Герасимова, М А Кашиной – СПб Изд-во СЗАГС, 2007 – С 207 – 215 – (0,4 п л)

Подписано в печать 25 06 2008 г. Заказ № 37.

1 п. л. Тираж 100 экз.

Отпечатано на факультете философии и политологии СПбГУ
199034, С.-Петербург, Менделеевская лин., д. 5