

На правах рукописи

ЕРМОЛЕНКО Наталья Львовна

**КАМЧАТСКАЯ ОБЛАСТЬ В СИСТЕМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

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

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



Москва - 2005

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

Научный руководитель: - доктор философских наук, профессор
Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович

Научный консультант: - доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Официальные оппоненты: - доктор политических наук
Столяров Михаил Венедиктович

- кандидат политических наук
Еремин Евгений Владимирович

Ведущая организация: Филиал Дальневосточного государственного университета (г. Петропавловск-Камчатский)

Защита состоится 22 декабря 2005г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, аудитория 3304.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан "___" _____ 2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических
наук



С.А.Пистрякова

2006-4
30263

2266434
3

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

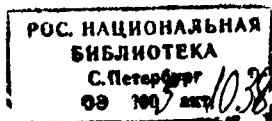
Актуальность темы исследования. В современных условиях Россия проходит этап упрочения и совершенствования федеративных отношений. В этих целях определяется система их реформирования. Важной задачей этого процесса является оптимизация функций органов государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между всеми уровнями власти, совершенствование законодательства. Осуществив определенные политико-правовые меры в области государственного строительства, Россия подошла к этапу необходимости укрепления федерации. На решение этой задачи нацеливает и Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 года.¹ Поэтому актуальным сегодня является исследование наиболее существенных направлений реформирования федеративных отношений, в том числе и на уровне субъектов РФ, регионов, учитывая их особенности.

Одним из важнейших условий укрепления, стабилизации Российского государства выступает выработка эффективной региональной политики, которая будет ориентирована на политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, на интересы народов.

Современный российский федерализм характеризуется различием субъектов федерации, их территориально-географическими особенностями. Экономические, социальные, климатические, демографические, этнические особенности субъектов федерации усложняют управление страной. Поэтому Президент Российской Федерации одной из приоритетных задач считает уточнение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этом плане представляется актуальным исследование Камчатской области, с учетом ее своеобразия как субъекта федерации, определяющегося историческими, экономическими, географическими, геополитическими особенностями. В связи с этим, рассматривая Камчатскую область в системе реформирования федеративных отношений, подчеркиваем, что важнейшим аспектом в этом процессе является

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. - М., 2005. - С. 14-15.



обеспечение правового пространства Российской Федерации, решение которого немыслимо без совершенствования управленческих систем на уровне федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Этот процесс носит многоаспектный характер.

Таким образом, актуальность исследуемой проблемы заключается в том, что формирование эффективной политической системы государства с учетом территориально-географических и социально-экономических особенностей невозможно без реформирования российского федерализма. Опыт Российской Империи и СССР доказал, что такая огромная страна по территории, разнообразная по природным условиям, демографическому и этническому составу объективно нуждается в таком управлении, которое позволит территориям комплексно решать многие вопросы экономического и социального развития, повышения уровня жизни людей. Все эти проблемы четко прослеживаются на примере Камчатской области и других субъектов федерации на Дальнем Востоке.

Поэтому актуальным сегодня является анализ закономерностей регионализации федеративных отношений в целях решения многих социально-политических, экономических и этнокультурных проблем.

Актуальность исследования определяется и тем, что Камчатская область, как и весь Дальний Восток, - это стратегически важный регион, приграничная территория. Именно эти территории, подчеркивает В.В.Путин в своем Послании 2005 года, «...должны стать опорными при сотрудничестве России с сопредельными государствами»¹.

В непосредственной взаимосвязи с проблемой укрепления федерации находится реализуемая в стране реформа местного самоуправления, поскольку именно все уровни власти в пределах своих полномочий обеспечивают укрепление российской государственности.

Актуальность темы и определила направления диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Комплексный анализ проблем федерализации России в постсоветский период был предметом научно-практических исследований многих ученых и политиков. Среди них Р.Г. Абдулатипов, Г.В.Атаманчук, Л.Ф.Болтенкова, М.В.Баглай, В.М.Герасимов, И.Н. Барциц, Н.М.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 2005. – с.14-15

Добрынин, К.В. Калинина, В.Н. Лысенко, В.А. Михайлов, А.А. Мацнев, М.В. Столяров, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин и др.¹

Этот список можно продолжить. Вместе с тем взгляды этих ученых ценны для нас не только тем, что в их фундаментальных исследованиях, статьях и выступлениях содержится объективный анализ развития российского федерализма, но и тем, что все эти процессы осуществлялись при их непосредственном участии. При этом, большинство указанных и других публикаций посвящено в основном общим концептуальным проблемам федерализма. В них присутствует политологический анализ становления российского федерализма за пятнадцатилетний период. Исследовались важнейшие проблемы развития федерализма: асимметрии, этнических аспектов федерализма, разграничение предметов ведения и компетенции во властных отношениях центра и субъектов Российской Федерации, экономические проблемы, региональные особенности федерализма, основные этапы становления российского федерализма и другие проблемы.

В целях более глубокого осмысления путей совершенствования российского федерализма российские ученые и политики обращались к анализу зарубежных моделей федерализма. Опирались на классифицирование федераций, например, П. Кингом. «Самая характерная черта федерации - укрепление региональных компонентов», - подчеркивает он.² Многие важные вопросы федерализма освещаются также в работах В.

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. - М., 2000; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. - М., 1992-1996; Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственном управлении. - Ростов н/д.: изд-во СКАГС, 2001; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2000; Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. - М., 2000; Герасимов В.М. Разграничение предметов ведения и полномочий. - М., 2002; Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский Федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. - М., 1998; Лысенко В.Н. Российская Конституция: проблемы совершенствования // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив - М., 1998; Михайлова Н.В. Российский федерализм в контексте мирового опыта. - М., 2002; Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. - М., 2000; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. Учебное пособие. - М., 2005; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа - М., 1998; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. - М., 1998; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. - М., 1997.

² Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000 № 5.

Острома, Д. Дж. Элейзера и др.¹ Для нас важно их мнение о том, что формы современного государственного устройства разнообразны в зависимости от исторических, национальных, территориальных особенностей государств. Именно такой подход к анализу российского федерализма, его совершенствованию мы считаем наиболее продуктивным. В лексике западных ученых и политиков все чаще звучит термин «субсидиарность», то есть отстаивается принцип приоритета прав и интересов личности перед правами и интересами любой общности. Именно на эту особенность федерализма обращает внимание М.В.Столяров, подчеркивая, что субсидиарность является одним из основных принципов, на которых базируется демократическое общество в целом, федеративная государственность, в частности.² Исследованию зарубежного опыта федеративных отношений посвящены монографические работы³.

Следует отметить, что некоторые отечественные авторы отрицают возможность совершенствования российского федерализма, который характеризуется как «фантомный», то есть гипертрофируется его нынешнее состояние, в основе которого противоречие декларируемого конституционного равноправия субъектов федерации и реальное политическое, правовое, экономическое их неравенство. Выдвигаются концепции нового российского федерализма.⁴

Все больше актуализируется проблема совершенствования властной компетенции в федеративных отношениях.⁵

¹ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ./ Предисл. А.Оболонского. – М., 1993; Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм//Политические исследования. 1995. № 5.

² Столяров М.В. Регионализм в Европе и в Российской Федерации//Международная жизнь.1997. № 9.С.99.

³ Государство, право и международные отношения в странах западной демократии. – М.,1993; Федерация в зарубежных странах. – М.,1993; Столяров М.В. Федерализм и региональные отношения (опыт России и Западной Европы). –М.,1999; Он же: Компетенция власти: Разграничение ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования /зарубежный опыт: модели и способы разграничения полномочий. – М.,2005.

⁴ Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – М., 2003; Он же: Российский федерализм: Проблемы и перспективы// Государство и право. 2003. № 11.(сноска 3)

⁵ Губогло М.Н. Федерализм и власть федерализма. В кн. Федерализм власти и власть федерализма. – М., 2001; Столяров М.В. Компетенция власти. – М., 2005; Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. –

В ряде трудов делается попытка обосновать принципы территориального верховенства субъекта Федерации в системе федеративных отношений¹.

Большое число научных трудов посвящается роли региональной политики в совершенствовании федеративных отношений. Это работы В.Г. Введенского, В.В. Климанова, А.А. Кисельникова, Н.П. Медведева, В.К. Медведевой, Л.А. Смирнягина, А.И. Сухарева и других.²

Можно отметить, что и сегодня, на этапе укрепления российского федерализма, остается еще немало важных проблем, которые требуют глубокого научного анализа. Нам представляется необходимым на данном этапе глубже осмыслить роль субъекта федерации в процессе укрепления федеративного государства. При этом важно проводить этот анализ в комплексе с рассмотрением процесса реформирования институтов государственной власти, особенно на региональном уровне, реформированием местного самоуправления. Некоторые аспекты этой проблемы нашли свои отражения в трудах ученых и политиков.³

Следует подчеркнуть, что специфика региональных и территориальных проблем российского федерализма как никогда требует более глубокого исследования. Пока еще недостаточно уделяется внимания анализу интегральной модели территориального развития.

М., 1999; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.- М., 2003.

¹ Конюхова (Умнова) И.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации – М., 2000; Бабури С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М., 1997; Доленко Д.В. Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков. Регионоведение. 2001. С. 51-53;

² Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М., 2000; Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. – М., 2000; Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. Уч. пос. – М., 1998; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. Учебник. – М., 2002; Медведева В.К. Региональная политика России в условиях реформирования федеративных отношений. – М., 2002; Сухарев А.И. Основы регионоведения. – Саранск, 1998; Смирнягин Л.А. Концепция региональной системы России. – Саранск, 1998.

³ См. Ершов А. Н Региональная экономика: теория и практика.- Казань, 1995; А.М. Карапетян. Федерализм и права народов. Курс лекций. – М., 1999; Мухаметшин Ф.Х. Республика Татарстан: особенности социально-политического развития на рубеже веков. – Казань, 2002; Эбзеев Б.С. Карапетян А.М. Российский Федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъекта// Государство и право. 1995. № 3.

Таким образом, учитывая актуальность исследуемой проблемы, степень ее научной разработанности, в данной диссертационной работе определяются объект, предмет, цель и задачи исследования.

Предметом диссертационного исследования выступает Камчатская область как специфический субъект Российской Федерации – в территориально-географическом, экономическом, этносоциальном измерениях в системе реформирования федеративных отношений.

Объект исследования – выявление закономерностей реформирования федеративных отношений, взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (на примере Камчатской области).

Целью настоящего исследования является осмысление особенностей развития Камчатской области как субъекта Российской Федерации при решении глобальных задач реформирования федеративных отношений.

Эта цель обусловила решение **следующих задач**:

- раскрыть историко-политические и территориальные особенности формирования российского федерализма;

- показать актуальность законодательной основы совершенствования федерализма в России;

- проанализировать сложный процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, роль местного самоуправления в этом процессе;

- осветить роль экономических основ совершенствования российского федерализма, укрепления бюджетных отношений;

- выявить тенденции развития межрегионального сотрудничества и его влияние на укрепление федеративных отношений (на примере Камчатской области);

- показать специфику и роль интеграционных процессов Камчатской области с Корякским автономным округом.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются следующие общенаучные методы исследования: метод комплексного анализа, политико-правовой, исторический, системно-структурный, логический и иные методы научного познания. Формально-юридический метод позволил, в частности, проанализировать изменения, происходящие в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов в части регулирования федеративных отношений, системы построения

государственной власти, межбюджетных отношений как основы развития российской государственности.

Политико-правовой метод способствовал рассмотрению места конкретного субъекта Российской Федерации – Камчатской области в цепи разнородных по своей сути субъектов Федерации, таких как доноры и реципиенты, а также помог выстроить примерную линию поведения государственных структур по отношению к проблеме фактического выравнивания статусов субъектов Российской Федерации с учетом необходимости изменения отдельных законодательных норм и экономических принципов, способствующих нормальному функционированию и тех и других с равноценным отношением к ним федерального центра.

Источниковой базой исследования стали: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы и Послания Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, договоры, заключенные между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты Камчатской области и Корякского автономного округа, протокольные решения совещаний соответствующих государственных органов, труды российских ученых, общественных деятелей, материалы текущих архивов администрации Камчатской области.

Основные научные результаты исследования и их новизна. Научная новизна работы обусловлена постановкой проблемы определения специфики Камчатской области как субъекта Российской Федерации и ее места и роли в системе реформирования федеративных отношений. Вообще особенности Камчатки в административно – территориальном делении Российской империи, РСФСР, а также в Российской Федерации пока не являлись предметом исследовательского внимания. В данной диссертации предпринята попытка восполнить этот пробел.

Определенным научным результатом является то, что осуществлен комплексный подход в исследовании процесса реформирования федеративных отношений опираясь на анализ политико-правовых основ российского федерализма, экономических, исторических, территориально-географических, этнокультурных аспектов. Раскрываются механизмы реализации «Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 год», а также характер проблем, связанных с достижением ее результатов.

Представлен анализ асимметрии Российского федерализма, закреплённого юридически и практически. Подчеркивается одна из важнейших её сторон, то, что разнородность государственно-правовой природы Российской Федерации является при определенных обстоятельствах серьезным фактором дестабилизации, требует осуществления таких результатов его реформирования, которые обеспечили бы баланс интересов федерального, регионального и муниципального уровней власти. Вместе с тем, обращается внимание, что сохранение разнообразия – такая же высшая цель федерации, как и сохранение целостности, единства государства. Именно в таком контексте можно говорить о плюрализме и асимметрии как качественных характеристиках современного российского федерализма.

Одним из результатов диссертации, полагаем, является то, что в ней в исторической взаимосвязи исследуются механизмы территориальной регионализации (районирования) в системе государственного управления в России.

Научной новизной исследования является обоснование закономерностей интеграции двух дотационных субъектов федерации – Камчатской области и входящего в нее территориально – Корякского автономного округа. При этом анализируются основные направления и специфика реализации на практике реформы местного самоуправления в масштабах Камчатской области и Корякского автономного округа.

В диссертации сделан вывод о необходимости корректировки политики в отношении Северных территорий. Существующая проблема северного завоза грузов, топлива диктует потребность законодательного определения критериев отнесения территорий к районам Севера, разработки новой, с учетом интересов Северных территорий и его населения, законодательной базы, не в виде Концепции, а в виде федерального закона «О развитии Севера и Дальнего Востока России».

В работе представлен ряд рекомендаций, направленных на оптимизацию федеративных отношений, как на политико-правовом уровне, так и в практическом их применении

Практическая значимость диссертации

Материалы диссертации могут быть использованы для дальнейшего исследования особенностей субъектов Российской Федерации Дальневосточного региона в системе федеративных отношений.

Выводы, сделанные в диссертации, имеют теоретическое и практическое значение, поскольку могут быть учтены в практической деятельности

федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации, других государственных структур и органов местного самоуправления, а также в подготовке и повышении квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации выявляется также в непосредственной деятельности диссертанта, в настоящее время являющейся первым заместителем губернатора Камчатской области.

Апробация работы.

Диссертация подготовлена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные положения настоящего исследования нашли отражение в публикациях автора и были использованы в учебном процессе при разработке курсов «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», «Муниципальное право» в филиале Дальневосточного государственного университета.

Ряд проблем, нашедших отражение в диссертации, был вынесен для обсуждения на научно-практической конференции «Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствования межрегиональных связей на Дальнем Востоке с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов», организованной администрацией Камчатской области и аппаратом полномочного представителя в сентябре 2002 года в г. Петропавловске-Камчатском, а также на семинаре-совещании «Нормотворческая деятельность в Дальневосточном федеральном округе», организованном Министерством юстиции Российской Федерации и аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе 25-26 сентября 2003 года в г. Якутске. Диссертация обсуждалась на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Российской Федерации..

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, состоящих из двух параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, поставлена цель, сформулированы основные задачи, отображена степень разработанности проблемы диссертационного исследования, указываются методы исследования и источники, отмечается научная новизна и практическая ценность исследования.

В первой главе *"Политико-правовые основы формирования Российской Федерации и их совершенствование"* рассматриваются теоретические, историко-политические и правовые основы становления Российской Федерации.

Автор подчеркивает, что проблема анализа политики реформ на уровне субъекта Федерации в ее наиболее существенных специфических чертах – задача ответственная. И одновременно в условиях нынешнего переходного этапа она наполняется своим, своеобразным содержанием, дискуссионными моментами, что обуславливает необходимость научного анализа.

В данном исследовании обращается внимание на необходимость учета территориально-географической специфики этнической и местной самобытности субъектов федерации.

Сделан акцент на том, что российский федерализм исторически формировался с учетом региональных особенностей страны, потребности в межрегиональных связях. Эти проблемы конкретизируются в первом параграфе. В нем обращается внимание, что Россия как государство исторически развивалось в русле использования особенностей территориального устройства, имея на это все предпосылки. Геополитическое, этносоциальное, экономическое положение России, занимающей огромную территорию, расположенную в европейской и азиатской частях земли, требует реформирования административно-территориального деления и управления, децентрализации управленческих отношений. Об этом свидетельствует исторический опыт на протяжении нескольких веков. Именно эти процессы стали предпосылкой формирования федерализма в стране.

В диссертации обращается внимание на развитие политико-правовых основ российского федерализма, подчеркивается, что одной из проблем реформирования федеративных отношений является проблема его законодательного обеспечения. Актуальность законодательной

основы совершенствования федерализма постоянно подчеркивает В.В.Путин. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 25 апреля 2005 года обращается внимание, что: «...задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления...».¹

Автор подчеркивает, что в развитии федеративных отношений важная роль принадлежит региональной политике. Стратегия регионального развития страны не стала пока предметом не только необходимого правового обеспечения, но и глубокого научного осмысления, а также практической реализации.

При этом необходимо учитывать имеющиеся различия между субъектами федерации по их географическому, климатическому, демографическому положению, по уровню и качеству жизни населения, а соответственно и по состоянию и степени готовности реализовывать социально-экономические и иные реформы. Обращается внимание на дифференциацию уровней социально-экономического развития отдельных субъектов федерации, на те, которые нуждаются в специальной государственной помощи. В основном такая проблема сложилась в ряде субъектов Дальнего Востока и северных территориях.

Особое внимание уделяется развитию межбюджетных отношений. Подчеркиваем, что основой при этом являются реализация Концепции бюджетного федерализма в Российской Федерации и Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 годах. Однако в этих программах не смогли полностью учесть всех проблем в региональном измерении. Автор подчеркивает, что главное – выбрать оптимальную, адекватную современной социально-экономической ситуации модель федеральных бюджетных отношений. Согласно с утверждением М.В.Столярова, что «одного только бюджетного перераспределения недостаточно для противодействия негативным тенденциям, необходимы также активные меры федерального Центра по реализации приоритетов экономического роста и структурной политики в региональном аспекте».²

Во втором параграфе осмысливается проблема разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – М., 2005. С. 12.

² Столяров М.В. Компетенция власти. – М., 2005. С.148

Автором рассматриваются историко-политические предпосылки в определении статуса субъектов Российской Федерации, анализируются проблемы асимметричности. Подчеркивается, что она находит свое выражение не в наименованиях субъектов Федерации и не в их историческом прошлом, но и в большей степени в различном объеме полномочий, полученных республиками, краями, областями, автономиями и городами федерального значения на начальном договорно-конституционном этапе формирования российского федерализма. Автором в этой связи раскрываются понятия "предмет ведения", "полномочия" и "компетенция". Раскрытие этих понятий и их практическое правоприменение непосредственно влияют на соответствие Российской Федерации признаку симметричности или асимметричности вообще. Анализируя мнения ряда ученых рассматриваются предпосылки и сущность фактической разностатистости субъектов федераций.¹

Автор приходит к выводу, что имеющаяся тенденция к выравниванию статуса субъектов Российской Федерации не совсем оправдана, поскольку субъекты федерации сами по себе, в силу разных предпосылок и условий развития не могли и не могут быть тождественны. Обращается внимание, что рассматривая вопрос разграничения полномочий, следует обязательно включать в этот процесс местное самоуправление, по нашему мнению являющееся неотъемлемым первичным звеном федеративных отношений в России. Местное самоуправление как демократический институт, непосредственно воплощающий волю и власть народа, обеспечивает решение вопросов местного значения в интересах граждан и с непосредственным их участием. Само принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» шло трудно, и реализация его также вызывает многочисленные правоприменительные споры и коллизии. Не учтены в этом законе опять же особенности регионального, территориального и этнического уровней.

В диссертации рассматриваются проблемы реализации Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

¹ Чирков В.Е. Современное федеративное государство. - М., 1997. С.26.

Отмечаем, что нормы нового федерального закона пока не стали нормами прямого действия, что требует углубленного анализа.

Современное развитие российского федерализма, как с точки зрения политико-правовой, социально-экономической, так и исходя из существующей тенденции по укрупнению субъектов федерации, свидетельствует о несформированности модели российского федерализма полностью и требует его дальнейшего совершенствования законодательного закрепления, как в отдельных федеральных законах, подзаконных правовых актах, так и в законодательстве субъектов Российской Федерации, на основе единых конституционных принципов.

Поэтому баланс интересов при реализации основополагающего принципа любой федерации, который формулируется как единство в многообразии, требует достижения баланса между такими понятиями, как независимость и взаимозависимость друг от друга: федерального уровня власти и уровня власти субъектов Федерации.

Во второй главе *"Становление и развитие политико-правовых основ Камчатской области как субъекта Российской Федерации"* рассматривается место субъекта Российской Федерации - Камчатской области в системе федеративных отношений Российской Федерации с учетом ее исторического, территориального развития, особого географического, климатического положения, этнического состава, демографических и социально-экономических процессов.

В главе раскрывается региональный уровень развития и реформирования федеративных отношений на примере Камчатской области, входящей в Дальневосточный федеральный округ. Исследуются специфика и различные аспекты реализации в Камчатской области государственных реформ с учетом особенностей, возможностей, интересов населения Камчатской области, взаимоувязанных с общими интересами федерации и других субъектов федерации в рамках различных форм межрегиональных, горизонтальных связей и сотрудничества.

В первом параграфе в ретроспективном аспекте рассматривается место Камчатки в составе России в процессе эволюции ее в современную федерацию.

Особенности Камчатской области как субъекта Российской Федерации определены ее исторической и территориальной спецификой. Камчатка заселялась русскими с начала ХУШ века, а затем по мере ее освоения преобразовывалась в административную территорию. В 1708-

1710 гг. в России была проведена Петром 1 губернская реформа и для «всеобщей пользы» было создано 8 губерний, среди них и Сибирская со столицей в г. Тобольске. Весь Северо-Восток Азии, включая Камчатку, входил в состав Ярославского уезда Сибирской губернии. В 1731 году вышел указ Правительствующего Сената об образовании самостоятельного Охотского правления, которому подчинялся весь Камчатский полуостров. С 1798 года Указом Павла 1 «в полуострове Камчатке необходимо было быть особому военному начальнику батальону полковника Сомова», что положило начало формирования на Дальнем Востоке России ее военного форпоста¹.

Первые органы управления на Камчатке были созданы 11 августа 1803 года «Положением для Камчатки», и был назначен комендант, а в 1812 году была введена должность Начальника Камчатки, который назначался из офицеров морского ведомства и местопребыванием его определялся Петропавловский порт.

Камчатская область в границах 1849 года включала в себя Курильские острова, Гижигинский округ и Чукотку. 17 июня 1909 года были утверждены законы об административном переустройстве Дальнего Востока. Из уездов Петропавловского, Охотского, Гижигинского, Анадырского и Командорских островов была образована Камчатская область, входящая в состав Приамурского генерал-губернаторства.

18 февраля 1924 года вышло постановление о присоединении центру Камчатской губернии наименования Петропавловск-Камчатский. С 1 января 1926 года был образован Дальневосточный Край из губерний Дальневосточного Округа, куда входило 9 округов, среди них Камчатский округ.

В 1930 году в составе Дальневосточного Края постановлением ВЦИК РСФСР были образованы Корякский и Чукотские округа, а в 1938 году Постановлением Президиума ВЦИК СССР Дальневосточный Край был разделен на два края – Приморский и Хабаровский, в который входили Камчатская область, Корякский и Чукотский округа. Такое административно-территориальное устройство сохранялось до 1956 года, когда Камчатская область вместе с Корякским автономным округом была выделена Указом Президиума Верховного Совета СССР из состава Хабаровского края в непосредственное подчинение РСФСР.²

¹ Камчатка ХУП-XX вв. Историко-географический атлас. – М., 1997.

² Там же.

По своему географическому положению область относится к Тихоокеанской экономической зоне и занимает полуостров Камчатка, расположенный на крайнем северо-востоке России и азиатской части континента. Численность постоянного населения по переписи 1981 года составляла 392 тыс. жителей, а по данным переписи населения 2002 года – 358,8 тыс. человек.

Автор подчеркивает, что географические и территориальные особенности Камчатской области всегда влияли на ее положение в структуре Российского государства и как субъекта РФ.

Географическое положение и ресурсный потенциал Камчатской области определяют ее экономическую специфику – рациональное использование и восстановление биопродуктивности природных систем области, развитие рыбного хозяйства и транспортного комплекса. Выявляется роль экономического фактора в развитии области как субъекта федерации. Учитывая высокую степень морального и физического износа основных фондов и падение объемов производства в структурообразующей отрасли – рыбной промышленности, стабилизация и структурная перестройка хозяйства области в значительной степени будут определяться мерами государственной поддержки.

Отмечаем, что обеспечение устойчивого развития хозяйства области в большой степени будет зависеть от инфраструктуры и рационализации межрегиональных связей. В связи с этим намечено вовлечение в эксплуатацию ресурсов природного газа на полуострове, обновление флота рыбной промышленности, реконструкция береговых рыбообрабатывающих мощностей, строительство лососевых рыбоперерабатывающих заводов, Мутновской и Паужетской ГеоТЭС, реконструкция Елизовского аэропорта. Что касается Корякского автономного округа, то выявляется, что ослабление влияния негативных факторов в его социально-экономическом развитии (прежде всего повышенных транспортных затрат, оттока населения и ослабления хозяйственных связей с Камчатской областью), которые будут преодолеваться в результате слияния округа и области, оптимизации межрегиональных связей, активизации внешнеэкономической деятельности, реализации приоритетных социальных программ, ускоренного развития собственных средств коммуникаций при одновременной кооперации в этой сфере с Магаданской областью.

По данным государственного комитета статистики в объемах промышленного производства России доля Камчатской области составляет на протяжении последних 10-ти лет 0,3 процента, а по Дальневосточному округу – около 7 процентов. В то же время Камчатская область формирует 13,6 процента производства пищевой рыбной промышленности по Российской Федерации и 17,4 процента вылова рыбы и добычи морепродуктов по стране. В 2004 году продукция рыбной промышленности в структуре совокупного промышленного производства области составила 51,1 процента. Вторая отрасль экономической специализации - недропользование. Отрасль формирует от 42 процентов объемов промышленного производства вместе с Корякским автономным округом.¹

В диссертации показано влияние политико-правовых, экономических и административных реформ на социально-экономическое развитие Камчатской области, делается вывод, что несмотря на свою отдаленность от центра, обеспечивается рост экономического развития, оптимизация управленческой деятельности на различных уровнях власти.

Достаточно широким спектром представлена законодательная база Камчатской области. При этом подчеркивается, что в некоторых случаях была необходимость создания опережающее федеральное областное законодательство в целях решения отраслевых, социально-экономических задач, удовлетворения интересов населения. Это прежде всего касалось законодательства о рыболовстве, о муниципальной и государственной службе, об охоте и охотничьей деятельности и другие. Такие действия способствовали решению задачи эффективного развития промышленного производства. Так, по сравнению с 2002 годом, объем промышленного производства в целом по области только за один 2003 год увеличился в 4,7 процента в сопоставимых ценах. Рост промышленного производства в 2003 году к уровню 2001года составил 101 процент, а в 2005 году к уровню 2001 года – 98,8 процентов.² Однако в целом Камчатская область остается дотационным субъектом федерации, имеющим нереструктуризированные долги, сложившиеся в период с 1996 по 2000 годы.

¹ Ежемесячный доклад Камчатского областного комитета государственной статистики (номер по каталогу – 28) «Социально-экономическое положение Камчатской области».- Петропавловск-Камчатский. 2004.

² Текущий архив администрации Камчатской области, 2004г.

Уровень доходов бюджета области к середине 2005 года на одного ее жителя составляет 8,7 тыс. рублей, а уровень официально зарегистрированной безработицы - 9,6 тыс. человек или 4,7 процента экономически активного населения. По сравнению с аналогичным периодом 2004 года численность официально зарегистрированных безработных снизилась примерно на 10 процентов. Среднедушевой денежный доход в месяц по области в 2001 году составлял 7410 рублей, в 2003 году - 7123,8 рублей, до конца 2005 года - 10076 рублей. Уровень задолженности по выплате заработной платы имеет тенденцию к снижению по сравнению с 2001 годом с 504,4 млн. рублей до 391,8 млн. рублей на 1 сентября 2005 года. Задолженности по заработной плате в бюджетной сфере не имеется с 2003 года.¹

Анализ приведенных в работе показателей социально-экономического развития Камчатской области, наличие в Камчатской области перспективной программы социально-экономического развития области на период до 2010 года, позволяют сделать вывод о достижении стабилизации в развитии области, что подтверждается и научными исследованиями². Сегодня в области поставлены задачи выработки стратегических направлений экономического развития, разработки ряда инвестиционных проектов по разработке природных ресурсов (золота, циялитов), добычи питьевой и минеральной воды в бухте «Русская», разработке на срочную среднесрочную перспективу программы создания туристических комплексов, развития жилищного строительства, в том числе, на ипотечной основе. При этом обращаем внимание на ряд обстоятельств, почему утвержденная Правительством Российской Федерации еще в 2001 году Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера фактически не получила ожидаемой реализации на практике.

В диссертации обращается внимание на характер миграционных процессов в Камчатской области, подчеркивается, что для социально-экономического развития Камчатки сегодня принципиально важно, чтобы те, кто живет и работает в области, были хозяевами, а не гостями. Камчатка должна стать домом для камчатцев, а не временным жильем.

¹ Текущий архив администрации Камчатской области, 2004 г.

² Моисеев Р.С. Дальний Восток: геополитические проблемы региональной стратегии развития. - Петропавловск-Камчатский, 1996.

Только в этом случае можно рассчитывать на процветание Камчатской области, только тогда ее экономика будет самодостаточной.

В диссертации отводится особое место анализу роли межрегиональной интеграции субъектов Российской Федерации. Этот процесс, по мнению автора, является перспективным в деле стабилизации российского федерализма. На Дальнем Востоке действует уже несколько лет Дальневосточная Ассоциация экономического взаимодействия, куда входят все десять Дальневосточных субъекта федерации. Целью ее деятельности является взаимная заинтересованность в совместных скоординированных действиях в целях качественного улучшения социально-экономических условий жизни населения, эффективного использования природных богатств, создания благоприятных условий проживания на территории, интеграции экономического развития межрегиональных отношений, обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, единства экономического и правового пространства страны. Таким образом, Камчатская область активно участвует в совершенствовании не только вертикальных связей с федеральными органами власти, но и горизонтальных в виде развития взаимодействия между субъектами федерации. Что касается обеспечения вертикальных и горизонтальных связей, здесь необходимо отметить роль Дальневосточного Федерального округа. Следует подчеркнуть, что действующий институт федеральных округов и полномочных представителей в значительной степени обеспечил сближение регионального законодательства с федеральным, позволил улучшить управление государством, обеспечить укрепление территориального единства страны.

Автор подчеркивает значимость для социально-экономического развития Камчатской области приграничного сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона – Китаем, Японией и другими странами.

Обращается внимание на такие аспекты развития федеративных отношений, как осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Вместе с тем подчеркиваем, что законодательная основа их развития требует совершенствования, поскольку процесс осуществления отношений в этих сферах осложнён особой процедурой, предусматривающей фактически его подконтрольность федеральным органам государственной власти. В специальном Федеральном законе "О координации международных и

внешних экономических связей субъектов Российской Федерации" от 4 января 1999 года № 4-ФЗ определяются вопросы осуществления внешних связей субъектами Российской Федерации, устанавливаются процедурные нормы по согласованию международных договоров Российской Федерации и интересов субъектов Федерации. Однако, действующее законодательство Российской Федерации в основном только регулирует договорную деятельность Федерации в этой сфере, не устанавливая возможные полномочия субъектов Федерации, для которых развитие международных и внешнеэкономических связей является практической основой развития их социально-экономического состояния, перспектив инвестиционных и интеграционных процессов в различных сферах деятельности.

Во втором параграфе главы раскрываются особенности интеграционных процессов между Камчатской областью и входящим в него территориально - Корякским автономным округом.

До 1992 года¹ в Камчатскую область с 10 декабря 1930 года входил Корякский автономный округ – 301,5 тыс. кв. км. с населением 35 тыс. человек, в составе которого проживали коренные малочисленные народы: коряки, чукчи, ительмены, эвены, камчадалы, а также русские. В указанный период Камчатская область и округ были одним административно-территориальным образованием и развивались как единый социально-экономический комплекс.

Оказавшись после 1992 года в связи с принятием Федеративного договора и Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года самостоятельными субъектами федерации, Камчатская область и Корякский автономный округ получили право формирования своих органов государственной власти, утверждения своих бюджетов и т.д. Отношения области и округа согласно статьи 66 Конституции России должны были строиться в рамках сложносоставного субъекта федерации – Камчатской области, в которую территориально остался входить округ, население которого обладало правом избрания органов государственной власти области. Отношения по реализации такого статуса области и округа регулировались договором между ними и федеральным законом. Но данная конструкция, предусмотренная конституционно, породила возникновение трудноразрешимых коллизий между органами власти краев, областей и автономных округов.

¹ См. Федеративный договор. Документы Комментарий - М., 1992.

Что касается Камчатской области и Корякского автономного округа, то они своими законодательными актами создали единую программу взаимного социально-экономического развития, сформировали совместные органы по ее реализации в форме Наблюдательного совета, возглавляемого сопредседателями - губернаторами двух субъектов. Перерастание таких отношений в процесс объединения области и округа в один субъект федерации, ранее исторически, территориально, политически и административно существовавший в общих границах, закономерно, что подтвердилось референдумом 23 октября 2005 г.¹

Вместе с тем объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в один субъект Российской Федерации предоставит дополнительные финансовые и социально-экономические возможности для улучшения качества жизни населения полуострова. Именно этот акт является одним из направлений реформирования федеративных отношений.

Показательно, что Президент России В.В.Путин подписал Указ «О мерах по социально-экономическому развитию Камчатской области, Корякского автономного округа».² В Федеральном бюджете, начиная с 2006 года, будет предусмотрено выделение средств на строительство прежде всего инфраструктуры энергоснабжения и других важнейших объектов. Предполагается, что после объединения Корякии и Камчатки в один регион – Камчатский край – Корякский округ, разделенный на четыре муниципальных образования, будет возглавлять первый заместитель губернатора, а законодательная власть по требованию представителей Корякии будет представлена двухпалатным парламентом. Как подчеркнул Президент в выступлении на Совете законодателей в июле 2005 г. «У каждого уровня избранной народом власти должна быть своя, четко очерченная зона ответственности и компетенции»³. Несомненно - это одна из важнейших составляющих реформирования федеративных отношений.

Таким образом, Россия проходит этап упрочения и совершенствования федеративных отношений, которые постепенно

¹ См Независимая газета, 24 октября 2005 г

² Там же.

³ Российская Федерация сегодня №14, июль 2004 г, с. 7

реформируются и приводятся в соответствие с целями обеспечения единства и целостности страны, создания механизмов и стимулов для укрепления экономического и социального развития, совершенствования системы управления и оптимизации функций органов власти, укрепления демократии, развития системы общественного самоуправления.

Современная стратегия административно-территориального управления в России основывается на задачах укрепления государственности и управляемости, поиске оптимальных форм федеративных отношений.

В заключении сформулированы основные выводы, касающиеся анализа политико-правовых основ реформирования российского федеративного государства и места Камчатской области в этом процессе с учетом ее исторических, территориальных и иных особенностей.

По теме диссертации автор имеет следующие публикации

1.Рязанцева (Ермоленко) Н.Л. Становление федерализма через призму обеспечения единства правового пространства России // Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствование межрегиональных связей на Дальнем Востоке с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов. Материалы региональной научно-практической конференции 2002 г.- Петропавловск-Камчатский, 2002. - 2,0 п.л.

2.Рязанцева (Ермоленко) Н.Л. Гарантированность местного самоуправления// Местное право. 2001. № 12. – 0,5 п.л.

Автореферат

Диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

ЕРМОЛЕНКО Наталья Львовны

Тема диссертационного исследования:
«Камчатская область в системе реформирования
федеративных отношений»

Научный руководитель -
Абдулатипов Р.Г.
Научный консультант –
Калинина К.В.

Изготовление оригинал-макета
Ермоленко Н.Л.

Подписано в печать 16.11 2005 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. - 6,1

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС, Заказ № 467

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84



№ 2 5 9 4 9

РНБ Русский фонд

2006-4

30263