

СТАНОВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Щербаков Г.А.¹, Садыкова Х.Н.²

¹ФГБОУ ВПО «Тюменский архитектурно-строительный университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия (625001, г. Тюмень, ул. Луначарского, 2), info@tgasu.ru

²ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия (625000, г. Тюмень, ул. Володарского, 38), e-mail: hadia87@mail.ru

Показано, что в современной России, как федеративном государстве, существует своя специфика, касающаяся ее природы, механизма разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами, форм взаимодействия между ними, в составе субъектов Федерации, организации системы местного самоуправления, форм государственного правления и типа политической системы. Отмечено, что в отечественной науке не сформирована единая позиция относительно социальных аспектов российского федерализма. процесс приобретения регионами статуса субъектов РФ. В заключение формулируется вывод о том, что в политике Центра просматривается понимание роли Тюменской области в обеспечении стратегических интересов Российского государства на ближайшую и отдаленную перспективу. Тюменская область на ближайшие 20-30 лет останется основным производителем углеводородов в России для удовлетворения потребностей внутри страны и обеспечения экспортных поставок, поскольку на территории Западной Сибири находится значительная доля перспективных и прогнозных ресурсов России.

Ключевые слова: федерализм, социальный федерализм, социальная политика, государственная власть, Тюменская область.

FORMATION OF FEDERALISM IN RUSSIA IN THE REGIONAL SOCIAL POLICY

Scherbakov G.A.¹, Sadykova H.N.²

¹VPO «Tyumen University of Civil Engineering of Ministry of Education of Russia», Tyumen, Russia (625001, Tyumen, ul. Lunacharsky, 2), e-mail: info@tgasu.ru

²Federal STATE budgetary educational institution of higher professional education "Tyumen State oil and gas University, Ministry of education and science of Russia, Tyumen, Russia (625000, Tyumen, street Volodarskogo, 38), e-mail: hadia87@mail.ru

It is shown that in modern Russia as a federal state has its own specifics regarding its nature, mechanism of separation of powers between the Federation and its subjects, forms of cooperation between them, as part of the Federation, the organization of local government, forms of government and the type of political system. It is noted that in the domestic science lacks a uniform position on the social aspects of Russian federalism. the process of acquiring the status of subjects of the Russian Federation regions. In conclusion to draw conclusions that can be seen in the policies of the Centre understanding of the role of the Tyumen region in ensuring the strategic interests of the Russian state in the near and distant future. Tyumen region for the next 20-30 years will be a major producer of hydrocarbons in Russia to meet the needs of the country and supply-side, as in Western Siberia is a large proportion of long-term and expected resources of Russia.

Keywords: federalism, social federalism, social policy, the government, Tyumen region.

Современная Россия как федеративное государство имеет свою специфику, касающуюся ее природы, механизма разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами, форм взаимодействия между ними, в составе субъектов Федерации, организации системы местного самоуправления, форм государственного правления и типа политической системы. Следует отметить, что в отечественной науке не сформирована единая позиция относительно названных аспектов российского федерализма.

В оценке природы Федерации существует ряд подходов, среди них доминирующими являются два. Сторонники первого подхода (А.Н. Аринин, Л.М. Карапетян, К.Т. Курашвили,

Р.В. Михайлов, С.М. Шахрай и др.) считают, что Россия – конституционная Федерация. Данные авторы утверждают, что Конституция 1993 года регулирует весь комплекс федеративных отношений и не принимают во внимание Федеративный договор (1992 г.). Сторонники второго подхода (В.А. Ильин, Б.С. Крылов, С. Митрохин, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин и др.) полагают, что Россия является конституционно-федеративной федерацией - федеративным государством, учреждаемым Конституцией, принятию которой предшествует заключение специального договора. По мнению данных авторов, Федеративный договор был итогом конституционного процесса, предшествовавшим принятию современной Конституции.

Наряду с природой федеративного государства ученые активно обсуждают механизм разграничения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. В данном контексте они выделяют два типа федеративных государств. В союзном государстве делегирование полномочий происходит снизу вверх от независимых государств, добровольно вошедших в Федерацию на основе договора. В децентрализованном государстве делегирование полномочий осуществляется сверху вниз в ходе трансформации унитарного государства в федеративное.

Применительно к России также существует два подхода: по мнению одних авторов, ряд республик закрепили в своих конституциях принцип делегирования как добровольную передачу части полномочий федеральному центру. Другие ученые справедливо полагают, что с помощью Федеративного договора по инициативе центра были децентрализованы полномочия между Федерацией и ее субъектами. Здесь целесообразно привести мнение И.А. Умновой, которая считает, что Россия является децентрализованной Федерацией, а суверенизация республик осуществлялась в одностороннем порядке, явочным путем и не подтверждена Конституцией РФ [8].

Относительно типа связей субъектов федеративных отношений в системе разделения государственной власти выделяют дуалистический и кооперативный федерализм. В первом случае государственная власть разделена между центром и субъектами Федерации таким образом, чтобы оба уровня управления были независимы друг от друга и обладали самостоятельным статусом, установленным в Конституции. Во втором – существует кооперация (сотрудничество) и солидарная ответственность центра и составных частей Федерации при осуществлении предметов совместного ведения [8]. Умнова И.А. считает, что современный российский федерализм находится на стыке дуалистического и кооперативного федерализма, «хотя в Конституции заложена ориентация на "создание кооперативного федерализма"» [8].

При этом механизм разграничения государственной власти, закрепленный в Конституции РФ, включает предметы ведения Федерации (ст. 71), совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72) и предметы ведения Российской Федерации (ст. 73). Сложившаяся трехуровневая система разграничения предметов ведения является особенностью Российского федеративного государства и, безусловно, не лишена недостатков. Так, В.Н. Иванов считает главным недостатком российского федерализма – несовершенство механизма разграничения предметов ведения между уровнями власти и бюджетных полномочий субъектов межбюджетных отношений [2].

Существующая сегодня система государственной власти в российских регионах является результатом реализации модели федерации, закрепленной в Конституции 1993 г., при этом следует согласиться с оценкой многих исследователей, что процесс становления России как государства продолжается. Об этом заявлял и В.В. Путин после вступления в должность Президента РФ: «Нужно признать – в России федеративные отношения не построены и не развиты... у нас еще нет полноценного федеративного государства» [3].

Эволюция России от социалистической квазифедеративной республики к действующей сегодня модели федерации, закрепленной в Конституции (1993 г.), заняла период с 1985 по 1993 год. Можно согласиться с мнением В.Н. Иванова, который отмечает, что «в 1985-1991 годах данный процесс выступал частью общего курса реформ, осуществляемого в СССР, в силу того, что РСФСР являлась субъектом этого союзного государства. После распада СССР с декабря 1991 по декабрь 1993 года шла модернизация России как суверенного государства, но в рамках видоизмененной Конституции РСФСР 1978 года. После принятия 12 декабря 1993 года новой Конституции РФ в стране стала реализовываться ныне действующая модель федеративного государства» [2].

С принятием новой Конституции России завершился процесс приобретения регионами статуса субъектов РФ, занявший, по мнению Иванова В.Н., несколько этапов. Первый (1985-1992 гг.) - характеризовался борьбой республик, областей и краев за повышение статуса. Он завершился подписанием Федеративного договора, по которому республики получили статус полноценных субъектов РФ, а области и края – права автономных образований. Итогом второго этапа, который длился от заключения Федеративного договора до референдума по Конституции РФ в декабре 1993 года, стало принятие основного закона государства. Таким образом, области и края приобрели статус государственно-территориальных образований с правами субъектов РФ и были уравнены с республиками.

Третий этап развития республик, областей и краев как субъектов Российской Федерации начался в декабре 1993 года и продолжается до настоящего времени [6]. Также

можно согласиться с Мамсуровым Т.Д., который отмечает, что Конституция обеспечивает определенную децентрализацию государственной власти, что реализуется путем разграничения предметов ведения между центральными и региональными уровнями государственной власти и расширением объема компетенции субъектов Федерации за счет федерального центра. Тем самым для субъектов РФ открываются возможности организации государственного управления на региональном уровне, с учетом их экономических, политических, национальных, территориальных и других особенностей [6].

С 2000 года сделан очередной шаг к трансформации федеративных отношений в России, который продолжил дальнейшее изменение государственной власти на региональном уровне и усиление системы исполнительной власти в целом; выработку более эффективной технологии разработки, принятия и исполнения решений; ревизию функций, выполняемых органами государственной власти; оптимизацию структуры местного самоуправления; уточнение перечня вопросов, относящихся к его компетенции; обеспечение устойчивой финансовой базы муниципальной власти. В этой связи анализ процесса изменения федеративных отношений и возникновения новых тенденций приобретает особую актуальность. Анализ практики развития федерализма, нормативно-правовой базы позволил автору выявить сильные и слабые стороны процесса становления федеративных отношений в России [10].

Рассмотренные выше правовые проблемы в значительной степени обусловлены социально-экономическими диспропорциями регионального устройства государства, прямо или косвенно воздействующими на все сферы отношений между регионами и Центром [7; 9; 11]. По мнению авторов, Россия, имея огромные территории, которые отличаются между собой ресурсным потенциалом, природно-климатическими, географическими и другими характеристиками, неизбежно делится на относительно обособленные регионы.

- Добывающие: Тюмень, Коми, Якутия, Магадан, Бурятия, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.
- Урбанизированные промышленные регионы: Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург, Пермь, Челябинск, Красноярск, Томск, области нечерноземного Центра, Удмуртия, Кузбасс.
- Торгово-промышленные: Мурманск, Архангельск, Приморский край, Калининград, Сахалин, Москва и Петербург.
- Агропромышленные: Поволжье, Дон, Кубань, Ставрополье, Курган, Оренбург, Омск, Новосибирск, Иркутск.
- Этнические: Татарстан, Башкортостан, Северный Кавказ, Тува.

В любом федеративном государстве региональная социальная политика формирует определенные социально-экономические пропорции и инфраструктуру, направленные на подтягивание отстающих территорий до определенного уровня. Анализ региональной политики в первой половине 1990-х годов, предпринятый А.Г. Гранбергом, показал, что «наибольшую заботу вызывает такое наследие прошлого, как чрезмерная концентрация многих производств, узкая специализация регионов, дальние экономические связи между поставщиками и потребителями, существование моногородов (в том числе «закрытых»), сращивание социальной инфраструктуры с производственными предприятиями, хроническая безработица в ряде регионов, избыточное население в регионах с экстремальными условиями, зоны экологического бедствия, критическое состояние малых городов, деградация многих сельских местностей» [1; 11].

Социально-экономические различия регионов обуславливают возрастание роли региональной социальной политики. В связи с этим важна социально-экономическая типология регионов по факторам, влияющим на формирование регионального аспекта социальной политики. Результаты типологии регионов в рыночной экономике при множественности источников финансирования социальной политики используются для информирования субъектов социальной политики (федеральных и местных органов законодательной и исполнительной власти, работодателей, общественно-политических движений) о депрессивных в социальном отношении территориях. Полученная информация учитывается и при формировании расходных статей федерального и местных бюджетов (в части федеральных и региональных социально-экономических программ), бюджетов государственных внебюджетных фондов социального назначения, исполнение которых должно способствовать выводу депрессивных территорий из кризисного состояния.

В конце 1980-х годов понятие «устойчивое развитие» утвердилось в мировом лексиконе как концентрированное выражение тревог и надежд, связанных со всеми глобальными проблемами современности. Несмотря на то что у связанных с понятием «устойчивое развитие» концепций большая предыстория, в полную силу данное словосочетание, отмечал Коптюг В.А., зазвучало в мире после Конференции по окружающей среде и развитию, состоявшейся в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро [4].

Понятие устойчивого развития возникло как обозначение концепции, альтернативной реально сложившейся тенденции неограниченного роста материального производства из-за постоянно увеличивающегося потребления природных ресурсов, нанесшей непоправимый ущерб окружающей среде и чреватой смертельно нарастающей опасностью глобальной экологической катастрофы [4].

На Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене (6-12 марта 1995 года) принята программа действий, которая рекомендовала меры по созданию в рамках устойчивого экономического роста и устойчивого развития на национальном и международном уровнях условий, благоприятных для социального развития, искоренению нищеты, расширению продуктивной занятости и снижению уровня безработицы и содействию социальной интеграции. В документе указывается, что конечной целью социального развития являются повышение и улучшение качества жизни всех людей.

Авторы поддерживают точку зрения Левашова В.К., согласно которой приведенные выше программы действий должны быть разработаны с учетом исторических особенностей и современного социально-экономического и политического положения каждого из регионов [5]. Комплекс адекватных мер по социально-экономическому развитию государства и его регионов может реализовываться на основании необходимой и объективной информации. Центральным звеном этой работы призвана стать система социально-политического мониторинга как инструмента управления политикой устойчивого развития регионов и страны в целом.

Необходимость в разработке индикаторов устойчивого развития поставлена в «Повестке дня на XXI век», принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году. Контроль за достижением целей устойчивого развития, управлением этим процессом, оценка эффективности используемых средств и уровня достижения поставленных целей требуют разработки соответствующих критериев и показателей устойчивого развития. Комплекс таких показателей играет ключевую роль в описании (диагностике) состояния системы (окружающая среда – хозяйство – население) и открывает возможности коррекции этого состояния на основе разработки программ [4].

Анализируя тенденции развития региональной социальной политики государства, авторы формулируют вывод, что в современной России усиливается роль регионов. Это проявляется на примере Тюменской области в следующем.

В политике Центра просматривается понимание роли Тюменской области в обеспечении стратегических интересов Российского государства на ближайшую и отдаленную перспективу. Тюменская область на ближайшие 20-30 лет останется основным производителем углеводородов в России для удовлетворения потребностей внутри страны и обеспечения экспортных поставок, поскольку на территории Западной Сибири находится значительная доля перспективных и прогнозных ресурсов России. Тюменская область является активным участником реализации масштабных и стратегически важных для России проектов, в их числе мегапроект «Урал промышленный – Урал полярный», направленный на создание индустриально-инфраструктурного комплекса на базе освоения природно-

сырьевых ресурсов Западно-Сибирской горнорудной провинции и строительства ключевых элементов опорной транспортной и энергетической инфраструктуры.

Освоение вновь вводимых месторождений Восточной и Западной Сибири, регионов Крайнего Севера, реализация крупных проектов в магистральном трубопроводном транспорте, в том числе строительство Северного маршрута газопровода «Ямал - Западная Европа», развитие региональной транспортной системы и нефтепроводов в Тюменской области, реализация ОАО «Сибур - Холдинг» комплексной программы по модернизации мощностей перерабатывающих производств, в том числе Тобольского нефтехимического комбината и др. Все это лишь подтверждает тезис об усилении роли региона.

Список литературы

1. Гранберг А.Г. Региональная политика в программах экономических реформ (уроки разработки и реализации) // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт : сб. науч. трудов. – Новосибирск, 1995. – С. 7-52.
2. Иванов В.Н. Становление органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (на материалах Уральского региона). – Челябинск : Челяб. гос. ун-т, 2004. – 337 с.
3. Какую Россию мы строим: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию РФ от 8 июля 2000 г. // Российская газета. – 2000. - 11 июля.
4. Коптюг В.А. Возможна ли разработка стратегии устойчивого развития России в настоящее время? // Наука на грани тысячелетий. Вып. 1. – Новосибирск : НГУ, 1997. – С. 145–155.
5. Левашов В.К. Социально-политические аспекты концепции устойчивого развития (на примере России 90-х годов) : дис. ... докт. социол. наук. – М., 1997. – 94 с.
6. Мамсуров Т.Д. Регионы – Центр: проблемы согласования интересов : монография. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 280 с.
7. Пяльченков В.А., Корнеев В.И. Региональные исследования социального развития жителей Тюменской области // Сборники конференций НИЦ «Социосфера». - 2013. - № 47. - С. 118-121.
8. Умнова И.А. Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы (Сквозь призму тенденций федерального и регионального законотворчества) // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. (Проблемно-тематический сборник). - М. : ИНИОН РАН, 1998. – С. 7-19.
9. Хайруллина Н.Г. Правовые основы управления персоналом : учебное пособие. – Тюмень : ТюмГНГУ, 2014. – 240 с.

10. Хайруллина Н.Г. Экономические аспекты социального обеспечения граждан // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. - 2012. - № 3. - С. 53-58.

11. Хайруллина Н.Г., Щербаков Г.А. Роль социологических технологий в деятельности органов власти, образования и бизнеса // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. - 2008. - № 4. - С. 44-46.

Рецензенты:

Силин А.Н., д.соц.н., профессор кафедры маркетинга и муниципального управления. ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень;

Койше К.К., д.фил.н., профессор кафедры социологии. ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень.