

На правах рукописи

Курилкина Ольга Александровна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

23.00.02. – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону - 2006

Работа выполнена в Таганрогском институте управления и экономики

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Мордовцев Андрей Юрьевич

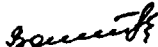
Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Момотов Виктор Викторович;
кандидат политических наук
Лебец Афраима Сагидуллоевна

Ведущая организация: Ростовский государственный университет

Защита состоится 23 мая 2006 в 11 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 22 апреля 2006 года

Ученый секретарь
диссертационного совета 

И.М. Вакула

2006 А
3025

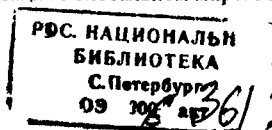
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется прежде всего природой и особенностями федерализма, который выступает важнейшим принципом строительства российской правовой и политической системы в постсоветский период. При отсутствии согласованности в законодательных актах центрального и регионального уровней не может быть и речи о проведении какой-либо целостной правовой политики в любой из социальных сфер.

Институционализация федерализма представляется важнейшим элементом становления современной российской государственности, значимым фактором ее жизнестойкости и устойчивости в условиях глобализации XXI в. Очевидно, что современные политические и правовые процессы в стране, состояние и тенденции развития отечественной правовой и политической жизни во многом определяются спецификой национальной структуры, особенностями национальных отношений и государственного устройства, что связано с традиционным многонациональным укладом Российской Федерации и уникальностью формы ее государственного устройства.

Вообще, федеративное устройство России существенно отличается от классических проектов этого вида национально-государственного и административно-территориального устройства, реализованных в той или иной мере в евроамериканском политико-правовом мире. Понимание собственного потенциала институционализации федерализма связано с осмыслением социокультурной природы нашей цивилизации, обуславливающей характер данных процессов, их вектор и результаты. В этом плане стоит учитывать, что в современном глобальном мире «наряду с западной цивилизацией принято говорить о мусульманской, индубуддийской, конфуцианско-буддийской (китайской) и других. И только наше отличие от Запада подается как изгойский знак отверженности и отсталости, исторической незадачливости и культурной несостоятельности»¹. Поэтому любое реформирование государственного устройства страны должно осмысливаться с учетом национальных особенностей народов России, их истории и религии, многовекового совместного проживания, правовой и политической ментальности, но главное как с теоретических, так и с практических позиций исходить из аксиомы политико-правовой самодостаточности отечественного государства.

¹ Панарин А С Православная цивилизация в глобальном мире. М., 2002. С. 5.



Необходимость корректировки отечественного проекта институционализации федеративных отношений, зафиксированного в Федеративном договоре 1992 г. и в Конституции РФ 1993 г., подтверждается событиями второй половины 90-х годов, которые показали его конфликтогенный потенциал. Очевидно, что после заключения Федеративного договора государственное устройство России не стабилизировалось, а конституционно-договорная модель не только не привела к искомому устойчивому политико-правовому развитию, но и еще более усложнила национально-территориальную правовую политику.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы, связанные с пониманием политико-правовых основ федеративного государства, привлекали внимание многих отечественных и зарубежных правоведов, политологов и философов.

В XIX-XX вв. в правовой, политической и исторической науках достаточно много внимания уделялось изучению проблем, связанных с национальной государственностью, становлением и эволюцией ее политических и правовых институтов и форм, что получило отражение в трудах Н.Н. Алексеева, Г.В. Вернадского, Л.Н. Гумилева, Н.Я. Данилевского, И.А. Ильина, Н.С. Трубецкого, А.С. Яценко и др., содержание и значение которых, видимо, еще предстоит осмыслить, а возможно, заново открыть и оценить многим поколениям отечественных исследователей.

В современном политико-правовом знании к поиску стратегии модернизации российского государства, различным аспектам отечественной политико-правовой трансформации, национальным основам отечественной политической и правовой системы, перспективам и приоритетам развития институтов евразийского государства и соответствующего проекта формирования федеративных отношений обращаются такие исследователи, как Д.А. Алимов, П.П. Баранов, Л.Ф. Болтенкова, В.Ю. Верещагин, В.В. Денисенко, А.Г. Дугин, И.А. Ильин, В.В. Макеев, А.В. Малько, А.Ю. Мордовцев, Л.А. Морозова, Ж.И. Овсепян, А.И. Овчинников, А.С. Панарин, И.А. Умнова, А.А. Фомин, Л.Л. Хоперская, В.Е. Чиркин и др.

Следует также отметить труды Н.С. Бондаря, Л.М. Карапетяна, А.Н. Кольева, Ф.Х. Мухаметшина, В.Н. Синюкова и др., посвященные проблемам становления современной российской государственности, особенностям государственно-территориального устройства в России, решению вопросов, связанных с реализацией принципов федеративного устройства, перечисленных в Конституции РФ.

Исследование заявленной в диссертации темы существенным образом опирается на теоретические разработки в области государственоведения, политической системы, конституционного права и истории, принадлежащие И.С. Вагину, И.А. Ледах, В.Я. Любашицу, И.А. Иванникову, О.В. Мартышину, М.Н. Марченко, О.Г. Румянцеву и др.

Однако несмотря на многочисленные исследования, связанные с особенностями природы и развития федерализма в России, в российской правовой и политической науках отсутствует адекватное понимание специфики отечественного проекта политико-правовой институционализации федеративного устройства, не решены проблемы, связанные с процессом реализации его конституционных норм и принципов в переходный период.

Объектом исследования являются многомерные процессы российской федерализации, а его **предметом** исследования выступают становление и трансформация политико-правовых институтов российского федерализма в контексте обеспечения целостности государства и самобытности евразийских территорий.

Цель диссертационного исследования заключается в теоретико-методологическом и политико-правовом анализе институционализации федеративных отношений в постсоветской России.

Реализация поставленной цели осуществляется решением следующих **исследовательских задач**:

- выявить и систематизировать факторы стратегии устойчивого развития России как многонационального государства;
- типологизировать основные теоретико-методологические подходы к исследованию природы и признаков федерализма как вида сложного национального и территориального устройства государства;
- проанализировать эволюционные формы государственно-территориального устройства России с позиций особенностей национальных политико-правовых трансформаций;
- определить альтернативные основания национального и административно-территориального устройства в российской государственности;
- исследовать сущностные аспекты, принципы и институты атлантистской модели федерализма в контексте современных глобализационных процессов;
- концептуализировать институциональные императивы становления и

трансформации отечественного федерализма в советский и постсоветский периоды, проанализировать их фиксацию в нормативно-правовых актах;

- обосновать евразийский проект федерализма в плане адекватности его правовых и политических институтов задачам гармонизации межнациональных отношений и эффективной организации системы публичной власти в современной России.

Теоретико-методологической основой исследования стали классические и современные политико-правовые теории государственного строительства, отечественные и зарубежные концепции федерализма.

Кроме общенаучных методов системно-структурного и функционального анализа, диссертант использовал принципы и методы теории государства и права, юридической и политической компаративистики, необходимые для изучения многомерных процессов государственного строительства в области национально-территориальных отношений как в России, так и за рубежом. В процессе исследования поставленных вопросов использованы институциональный подход, социологический, формально-юридический, историко-правовой и социально-психологический методы, метод моделирования политических и правовых процессов, а также методологический потенциал герменевтики и феноменологии.

Нормативно-правовая основа диссертации. Диссертационное исследование базируется на обширном нормативно-правовом материале, а именно: Конституции РФ, Федеративном договоре 1992 г., иных нормативно-правовых актах Российской Федерации, Конституциях и уставах субъектов Федерации, Договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и др. Кроме того, в работе использовались нормативно-правовые акты СССР, анализировались Конституции некоторых зарубежных стран.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- выявлены сущностные характеристики различных моделей федерализма в контексте факторов стратегии устойчивого политико-правового развития постсоветской России;

- предложена классификация и дан анализ основных типов институционализации федеративных отношений в рамках западной политико-правовой традиции;

- выделены и проанализированы особенности эволюции формы государствен-

ного устройства России, изучен исторический и социокультурный опыт правовой политики в области национальных отношений;

- выявлены современные политические интересы и производные правовые институты, определяющие специфику отечественного национально-государственного и административно-территориального устройства;

- дана оценка политико-правовых институтов российского федерализма, отражающих основные принципы и приоритеты либерального проекта государственного строительства реализации их в национальном политико-правовом пространстве;

- показан антиномичный характер реализации форм правосубъектности этнических общностей, проживающих на территории Российской Федерации;

- определены политико-правовые основания евразийского федерализма и представлены направления дальнейшей трансформации национального государственного устройства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Политико-правовая институционализация российского федерализма включает становление и трансформацию административно-территориальных и этногосударственных субъектов, формально симметричных, но фактически обуславливающих конфликтогенный характер постсоветского политико-правового пространства, связанный с дисбалансом их отношений между собой и органами власти Российской Федерации, что противоречит стратегии устойчивого развития отечественной государственности.

2. В плане государственного строительства выделяют несколько проектов политико-правовой институционализации федерализма, однако классическим (исторически первым) вариантом его возникновения и развития является *атлантический* проект (американская модель). В рамках данного проекта на конституционном уровне установлена система «сдержек и противовесов», распространяющаяся не только на «горизонтальные» властные отношения, но и на вертикаль государственной власти, в силу которой правительства штатов уравнивают федеральное правительство, а федеральное правительство в свою очередь контролирует деятельность правительств штатов. Эффективность американского федерализма объясняется отнюдь не исключительно удачной (универсальной) правовой схемой, а благоприятным стечением многих социально-экономических, политических, эт-

нокультурных и духовно-нравственных факторов.

3. Советская политико-правовая доктрина исходила из представления о том, что отдельные этнические общности являются субъектами государственной власти. Институционализация же такой теоретической позиции в постсоветский период привела не только к закреплению определенного политико-правового статуса различных этнических групп (республики, автономные округа, автономная область), но и породила конкурентные отношения между сформировавшимися в конце 80-х – начале 90-х гг. XX века национальными элитами, связанные со стремлением обрести для своего этноса более высокий (республиканский) статус через различного рода лоббирование своих интересов на уровне структур федеральной власти. В итоге быстрое распространение идеи *этногосударственности* (переход ряда бывших автономных областей РСФСР в разряд республик) явилось источником конфликтогенности современного проекта федеративного устройства страны.

4. Институционально-правовой анализ межнациональных и федеративных отношений позволяет выделить основные противоречия, имеющие место на нормативно-правовом уровне политики федерализации: а) Федеративный договор юридически закрепил существующую разнотипность субъектов Федерации, а Конституция РФ устанавливала равенство прав и возможностей различных по типу субъектов, что неизбежно вызывает очевидное непонимание представителей многих национально-государственных и национально-территориальных субъектов, известное обострение центробежных тенденций; б) форма договора свидетельствовала о его учредительной природе, предметом же договора властные элиты национальных субъектов считали конституирование Российской Федерации, а органы государственной власти Российской Федерации и большинство представителей административно-территориальных образований – распределение полномочий между властными институтами различных уровней.

5. Практика заключения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик в ее составе способствовала возникновению конфликтных ситуаций в национальных отношениях, т.к. двусторонние договоры чаще всего использовались региональными властями для обоснования действий, противоречащих законодательству России. Институт договорного регулирования в рамках единого федеративного государства неизбежно порождал такие опасные для многонационального государства явления,

как суверенизация и сепаратизм.

6. Минимизировать конфликтогенную ситуацию в сфере отечественного федерализма возможно через изменение институциональной правовой политики, которое предполагает: а) введение института федерального принуждения, включающего различные формы вмешательства в дела, относимые к ведению субъектов Федерации, в необходимых и строго оговоренных федеральными законами случаях (конкретный перечень экстремальных ситуаций). Такими формами могут стать президентское правление, федеральная интервенция, временное приостановление собственного управления субъекта Федерации и др.; б) увеличение значения института национально-культурных автономий, который в условиях многонационального устройства и поликонфессиональной структуры страны необходимо зафиксировать не только на уровне Федерального закона РФ «О национально-культурной автономии» 1996 г., но и включить в Основной закон государства; в) ст. 11 Конституции РФ включает формулировки, устанавливающие институциональную основу государственной власти РФ и государственной власти субъектов Федерации, однако она должна быть дополнена положениями, уточняющими иерархию властей: первая – власть всего многонационального народа России – верховная, вторая (как власть части этого народа) – ограниченная и подчиненная. Это дополнение важно, прежде всего с позиций сохранения государственной целостности страны.

7. В стратегическом плане среди различных вариантов политико-правовой трансформации институтов российского федерализма приоритетное место занимает евразийский проект, учитывающий историю государства, особенности возникновения и становления отечественных правовых институтов и признающий этносы субъектами политики и права, обладающими суверенностью во всех вопросах, касающихся внутреннего устройства, предполагающий «федерирование» не территорий, а народов, отсутствие права у этносов распоряжаться самостоятельно каким-либо сектором территории России независимо от факта их компактного проживания или исторической традиции, признание всего пространства страны общим достоянием многонационального российского народа, вследствие чего никакая территория и ни при каких обстоятельствах не может быть отчуждена.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что предпринятый в диссертации политико-

правовой анализ институционализации федеративных отношений в России и полученные выводы позволяют глубже проникнуть в суть процессов современного государственного строительства и формирования многонациональной российской государственности, раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования поставленной проблемы в контексте провозглашенного в стране курса либерально-демократического реформирования.

Анализ российского федерализма позволяет выработать рекомендации для правотворческой и управленческой деятельности органов государственной власти. Содержание диссертационного исследования найдет применение и при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, конституционному праву России, политологии, истории политических и правовых учений и др., а также при подготовке различных спецкурсов для студентов-юристов в рамках государственно-правовой специализации.

Апробация результатов исследования осуществлялась автором в ходе проведения учебных занятий на юридическом факультете Таганрогского института управления и экономики в рамках государственно-правовой специализации, а также при чтении курса «Федерализм в РФ и зарубежных странах» для студентов и слушателей факультета переподготовки кадров.

Основные теоретические выводы и положения диссертации отражены в 5 публикациях автора общим объемом 1,8 п.л., Результаты исследования докладывались на «круглых столах» и симпозиумах, на Общероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы экономической, административной и судебной реформы в России» (Москва, 2004); Всероссийской научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2004); V, VI, VII научно-практической конференции преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых (Таганрог, 2004, 2005, 2006); IV Международной научно-практической конференции «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании» (Таганрог, 2005).

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет, цель и задачи исследования предопределили логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и выбор темы исследования, определяется степень ее разработанности, теоретическая и практическая значимость, ставятся цели и задачи, излагаются методы исследования и научная новизна, а также основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертации.

Первая глава **«Институционально-правовая природа федерализма (теоретико-методологический анализ)»** посвящена исследованию национально-территориального устройства государства как фактора, обеспечивающего устойчивое развитие правовой и политической жизни; приведены понятия и типологии моделей федерализма.

В первом параграфе *«Федерализм как институциональный фактор обеспечения устойчивого развития отечественной государственности»* определяется, что для формирования концепции устойчивого развития необходим учет всех факторов, влияющих на жизнь общества. Но особое значение для многонационального государства, каковым является Российская Федерация, приобретает национальный фактор. Тем не менее, на концепцию устойчивого развития государства влияют и другие факторы: уровень правовой культуры общества, т.к. ни прогрессивные правовые меры, ни технические расчеты не реализуют возложенные на них задачи на фоне развивающегося правового нигилизма, правовой неграмотности и т.д.; неразумное решение межнациональных конфликтов военным способом; никем не контролируемый уровень рождаемости на планете и т.д.

Диссертант отмечает, что концепция устойчивого развития предполагает сложную взаимосвязь факторов, влияющих на стабильность общества и уровень развития его институциональной, правовой и культурной базы. Первоначально за основу взята проблема окружающей среды, т.к. именно она наиболее слабо защищена. Однако исследования в этой области выявили, что воздействие человека на окружающую среду определяет взаимодействие всех компонентов, которые обеспечивают или нарушают устойчивое формирование всех факторов концепции устойчивого развития.

Автор диссертационной работы уделяет внимание взаимодействию наиболее важных факторов устойчивого развития государства – правовому, политическому и национальному. Право и политика – тесно связанные друг с другом

категории, которые обладают, может, неоднородными, но одинаково необходимыми для конечных целей задачами и функциями. Политические интересы властных элит институционализируются в нормативно-правовых актах, право – это инструмент легализации и легитимации существующих и вновь образованных политических институтов. Политика же через них гарантирует и защищает основные права и свободы человека и гражданина. Таким образом, политика и право не только взаимосвязаны, но и взаимозависимы. Однако на различных исторических этапах соотношение права и политики неодинаково. Так, в советский период развития российского государства отличалась приоритетность политика по сравнению с правом.

Далее соискатель соотносит понятия «политическая» и «правовая жизнь», приходя к выводу, что если эти категории взаимосвязаны между собой, влияют и пронизывают друг друга, то их можно объединить в политико-правовую жизнь, на которую, в свою очередь, влияет большое количество факторов: материально-организационные и финансово-экономические институты, духовные и доктринальные начала, национально-государственное устройство и др. Диссертант утверждает, что в условиях федеративного государства, каковым является Российская Федерация, последний наиболее важен.

Таким образом, в ходе исследования факторов устойчивого развития российского государства, автор приходит к выводу, что в силу ряда геополитических причин наибольший интерес и актуальность приобретает фактор национально-государственного устройства государства, отмечая, что национальный вопрос – это одна из вечных проблем многонациональной России.

Во втором параграфе *«Институциональные формы федерализма в западной политико-правовой традиции»* исследование перемещается в плоскость анализа специфики генезиса политико-правовых институтов федерализма в западном политико-правовом пространстве.

В частности, рассматривается концепция «участия» (Борель, Люфер), управленческо-кибернетическая теория и др. Соискатель обращает внимание на то, что эти подходы оказывают большое влияние на современное понимание федерализма, тем более, когда исследуются национально-исторические особенности конкретной модели федерации. Особенности американского государственного устройства, касающиеся исторически сложившихся отношений феде-

ральных и местных властей и проблем национальной безопасности, объявляются всеобщими, присущими любой стране с подобным государственным устройством. Последнее объясняется рядом причин. Во-первых, устойчивостью и стабильностью американской федеральной системы, а во-вторых, исторически первым появлением такого способа государственного устройства именно в США. Как следствие термин «федерализм» ассоциируется именно с американским национально-государственным устройством.

Диссертант проводит сравнительно-правовой анализ российской и американской модели федерализма, целью которого является выработка эффективного способа регулирования федеративных отношений в государстве. Для этого в работе исследуются все стороны политико-правовой жизни американской федерации: вопросы национального характера между штатами, степень централизации государственной власти, гарантии прав и свобод граждан и т.д.

В завершение параграфа автор делает следующие выводы: хотя институционально-правовая и политическая модель американского федерализма и возникла при весьма удачных обстоятельствах, которые в той или иной мере отразились на дальнейшем ее развитии, тем не менее, и у этой идеальной, на первый взгляд, федерации, есть свои проблемы. Так, становление США началось с «чистого листа», когда страны Европы и Россия имели огромный багаж прошлого; перед правительством США никогда не стояли проблемы межнационального характера в том виде, в каком их приходится решать европейским государствам, и, наконец, до Второй мировой войны США не испытывали серьезной угрозы национальной безопасности. При этом в XX в. в США все больше возрастает противоречие между экономико-географическим и административным делением страны, усиливается напряженность в финансовых взаимоотношениях между федеральным правительством и штатами. Как следствие этих проблем – обострение (в правовом и политическом аспектах) вопроса о соотношении централистских и децентралистских тенденций развития государственности, национальных правовых и политических институтов.

В третьем параграфе *«Современные проекты федерализации»*, используя представленные выше концептуальные положения и выводы, диссертант анализирует модели федерализма, представленные в отечественной правовой науке, при этом обращает внимание на существующее мнение (разделяемое, на-

пример Л.М. Карапетяном, Б.Н. Задарновским), согласно которому единственной моделью федерализма является сам «федерализм» и типологизировать его некорректно. Однако даже сторонники этой точки зрения все же выделяют определенные качественные политико-правовые (институциональные) характеристики, которые присущи конкретному типу федерации.

Соискатель утверждает, что модели федерализма характеризуется прежде всего спецификой разделения государственной власти по вертикали между центром и его субъектами, поэтому целесообразно именно с этой точки зрения проводить их типологию. В этой связи анализируются *делегированный* и *децентрализованный* типы федерации. При делегированном федерализме полномочия центральной власти в процессе образования государства определяются странами, образующими союз. Второй тип федерализма соответствует децентрализованной федерации: когда центральная власть «дарит» своим субъектам определенный набор полномочий.

Автор рассматривает нецентрализованную или централизованную модель федерализма, а также проект, сочетающий элементы централизации и децентрализации, обращает внимание на принцип субсидиарности, предполагающий точное распределение вопросов компетенции между уровнями, т.е. вопросы решают на том уровне, на котором они возникают, а также отмечает, что в российской правовой действительности существует проблема соотношения принципов субсидиарности и делегирования полномочий, решая которую, можно сочетать эти принципы.

Далее диссертант исследует два типа федерализма – дуалистический и кооперативный. Концепция дуалистического федерализма предполагает полное разграничение полномочий и компетенции между центром и субъектами: в пределах своей компетенции и федерация, и субъекты становятся практически суверенными. В свою очередь кооперативный федерализм – более распространенная модель, основанная на взаимодействии и взаимозависимости федерации и ее субъектов. Соискатель констатирует, что в отечественной литературе отношение к идее кооперативного федерализма также не однозначно.

Наибольший интерес с точки зрения решаемых в работе задач представляет такой критерий определения проектов федерации, как степень однородности ее субъектов. Общепризнанно, что идеалом федеративного устройства яв-

ляется симметричная федерация, однако в настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения нет, т.к. наблюдается постепенный переход классических симметричных федераций в асимметричные. Причины асимметрии заключаются в необходимости создания наряду с однородными субъектами федерального округа в рамках столицы государства, федеральных территорий с особым статусом в переходный период и т.д., или к некоторым федерациям (симметричным по природе) примыкают так называемые ассоциированные государства.

В работе исследуется деление федераций на симметричные, асимметричные и симметричные с элементами асимметрии, отмечается, что в настоящее время асимметрию субъектов принято подразделять на ограниченную и абсолютную. Ограниченная асимметрия (Индия) выражается различиями в правосубъектности однородных по природе и соответственно одинаковых по названию субъектов федерации. Абсолютная асимметрия – это наличие разных по природе территориальных образований (Танзания).

В мире большинство федераций построено по территориальному принципу, хотя существуют и федерации, сочетающие территориальный с национальным принципом. Вместе с тем в юридической литературе распространено мнение, что нецелесообразно использовать национальный принцип для построения федерации. Тем не менее, бывают случаи, когда в процессе государственно-территориального строительства без национального принципа не обойтись в силу объективных причин. Следовательно, сочетание названных принципов структурирования федерации возможно, однако при этом необходимо соблюдать некоторые условия. Важно, чтобы их применение не разрушало государственность, не нарушало прав и свобод человека и гражданина, не ущемляло прав народов на самоопределение и т.д.

Интерес к изучению моделей федерализма не ослабевает. Исследователи продолжают находить все новые критерии классификации федеративных государств.

В завершение первой главы диссертации анализируя такие проекты федерализма, как «функциональный», «ресурсный», «идентитарный», «гегемонический», «классический», «монархический», «республиканский», «исполнительный», «экономический» и т.д., делается вывод, что практической ценности такие классификации не имеют, т.к. в итоге содержание федерализма как формы

государственного устройства будет полностью сведено либо к форме правления, либо к иным характеристикам любого государства.

Во второй главе «Генезис и становление политико-правовых институтов российского федерализма (конфликтологический анализ)» анализируются нормативно-правовой и политико-институциональный аспекты формирования российского федерализма в условиях неустойчивого политико-правового развития национального государства.

В первом параграфе *«Эволюционные формы национально-территориального устройства российской государственности»* диссертант подчеркивает внимание, что в России при формировании принципов федерализма важную роль играют идеи единой европейской христианской нации.

В российский юридический и политический лексикон понятия «федеративный», «федерализм», «федерация» вошли на рубеже XVIII–XIX вв. под влиянием общеевропейских просветительских идей. Государственные деятели того времени успешно использовали механизм федеративных отношений для решения европейского урегулирования.

Далее соискатель рассматривает доктринальное понимание принципов и институтов федерализма того периода, в котором выделялись два направления. Первое тесно связано с идеями славянской и православной солидарности и направлено как бы вне России. В определенной мере оно восходило к идеям *«единения европейских христианских народов»*, но было лишено подлинной универсальности. Второе направление представлено, в основном, радикальной революционной мыслью и заключалось в стремлении преобразовать Российскую империю на началах федерализма.

Автор прослеживает историю становления институтов федерализма в России в соответствии с изменениями политических элит в обществе, анализируя не только историю отечественного государства, но и работы П.И. Пестеля, Н.Я. Данилевского и др.

Соискатель отмечает, что российский политико-правовой режим национальных отношений всегда ориентировался на принципы национальной и конфессиональной терпимости, имел интегративный характер, и именно это обстоятельство делало Россию притягательной для выходцев из других стран – немцев, сербов, греков, болгар, армян, евреев, которые селились на ее террито-

рии, хотя долгое время об уравнивании в правах отдельных народов и земель нигде не говорилось.

На рубеже XIX–XX вв. практически вся оппозиционная самодержавию *революционная и либеральная* общественность не отвергала принцип федерализма в качестве основы будущего национально-территориального устройства российской государственности, но ни в программных документах, ни в партийной публицистике не нашли свое отражение федеративные начала и соответствующие им правовые и политические институты. Признание прав отдельных народов российской империи на национально-культурную автономию, отрицание политики русификации и требование отказаться от вероисповедальных ограничений понимались в это время как политические и правовые признаки федерализма. Идеи империи традиционно противопоставлялись идеям федерализма без каких-либо попыток адаптации их друг к другу.

Тем не менее, некоторые отечественные исследователи пытались обобщить европейский и американский опыт федеративного устройства, соединив его с институциональными традициями российской государственности. Диссертант, рассматривая эти проекты, пришел к выводу, что в российской действительности в силу многих причин эти модели практической ценности не имеют.

Большой интерес в плане осмысления специфики политико-правовой институционализации российского федерализма представляет работа Н.Я. Данилевского «Россия и Европа», в которой объясняется необходимость и целесообразность создания Славянской федерации, учитывающей национальные, географические и исторические особенности российского государства. Сонскатель разделяет позицию Н.Я. Данилевского, считающего, что Россия в силу объективных причин не может стать одной из европейских держав, и только учитывая геополитические особенности страны, возможно построение реально функционирующей федерации.

Идеи федерализма в различных *концептуальных версиях политико-правовой институционализации* все основательнее внедряются в юридический дискурс Российской империи. Более того, решение национального вопроса многие политики видят только в существовании федерации, реализации ее основных принципов.

Привлекательность институтов федерализма для пришедших к власти большевиков, кроме всего прочего, откликнулась в широком мировом рабочем

движении и у «угнетенных народов колоний эпохи империализма». Однако прежде всего идея федерализма сыграла серьезную роль в утверждении нового политического строя в самой России.

В процессе перехода к исследованию существования отечественной федерации в советский период диссертант анализирует понятие «субъект федерации», оценивая его содержание в юридическом и филологическом измерениях.

Кроме того, соискатель уделяет большое внимание рассмотрению особенностей правовой институционализации советского федерализма.

Так, в Конституции СССР 1924 года закреплено *право народов и их государств на суверенитет* как основа соотношения суверенных прав между Союзом и республиками. Конституция СССР 1936 года подтверждает государственное устройство СССР как союзного государства, образованного на основе добровольного объединения равноправных советских республик. Однако в этой Конституции были перечислены не только автономные республики и автономные области, входившие в состав союзных республик, но также и административно-территориальные единицы – края и области. Конституция СССР 1977 года исходила из принципа институциональной преемственности в регулировании вопросов национально-государственного устройства СССР. Тем не менее, хотя основные положения и остались прежними, но в этой Конституции гораздо большее внимание уделено их содержанию.

В завершение параграфа, анализируя конституционно-правовую институционализацию советского федерализма, диссертант выделяет принципы советской федерации и отмечает диалектическое единство ее позитивных и негативных сторон в контексте первоочередных задач современного государственного строительства.

Во втором параграфе *«Отечественный федерализм на постсоветском пространстве: юридические механизмы разрешения политических конфликтов»* диссертант исследует природу отечественного государства, а также определяет свойства, институты и отношения, позволяющие типологизировать модель современного федерализма, идентифицировать ее в национальном политико-правовом пространстве. Исследуя конституционную модель современного российского федерализма, соискатель останавливается на таком важнейшем политико-правовом институте как *разделение полномочий между Федерацией и ее*

субъектами. Автор приходит к выводу, что Конституция РФ включает признанные мировым сообществом демократические институты и принципы федерализма. Однако не все из них в силу геополитических, национальных и правовых особенностей России *реализованы в практике* современного государственного строительства.

Диссертант отмечает, что институционально-правовые основы современного отечественного федерализма существенно отличаются от государственного устройства СССР. В этом плане следует выделить *три этапа* в процессе их формирования.

Первый этап – период распада СССР и принятие Декларации о государственном суверенитете; второй – подписание Федеративного договора и внесение соответствующих изменений в российскую Конституцию 1978 года; третий – принятие Конституции РФ 1993 года.

Анализируя первый этап формирования правовых и политических институтов российского федерализма, соискатель отмечает, что политические, экономические и социальные реформы проводились *сверху*, привычными методами централизации часто, без учета региональных особенностей либо без предоставления возможности решать проблемы на местах. При этом изначально признавалось различие в статусе территорий – составных частей Федерации, и особый статус отдавался республикам (национально-государственным образованиям).

Рассматривая этап подписания Федеративного договора, необходимо обратить внимание на то, что в правовом положении наметилась тенденция уравнивания всех субъектов Федерации. Это подтверждает и то обстоятельство, что договор был подписан не только с республиками и автономными образованиями, которые и по ранее действующей Конституции признавались составными частями Российской Федерации, но и с бывшими административно-территориальными образованиями – краями, областями и городами федерального значения. Тем не менее, очевидна конфликтогенная ситуация, связанная с тем, что только национально-государственный тип субъектов (республики в составе Российской Федерации) получил полноценный правовой статус, другие же составные части получили статус административно-территориальных образований, сочетающих *унитарный* и *федеративный* характер связей с Центром. Такая ситуация во многом провоцировала участников федеративных отношений на

борьбу (возможно, и неправовыми средствами) за уравнивание в правах с республиками. Следствием этого стал новый внутригосударственный кризис, возникший к середине 1993 года, обостривший отношения между составными частями Федерации и федеральной государственной властью.

При исследовании поставленных в работе проблем наибольший интерес представляет анализ третьего этапа формирования конституционных принципов российского федерализма.

Изучая соответствие их формального закрепления и практического воплощения, соискатель считает, что не все конституционные принципы реализованы в постсоветский период. Например, равноправие субъектов нарушалось процессом заключения договоров о разграничении компетенции между органами государственной власти и отдельными субъектами.

В завершение параграфа диссертант делает вывод, что отечественная модель федерализма в формально-правовом измерении является конституционно-договорной, а с точки зрения способа образования – *децентрализованной*, однако сочетает признаки централизации и децентрализации в системе разделения государственной власти по вертикали, включая институты кооперативного и дуалистического проектов федерации.

В третьем параграфе *«Альтернативные стратегии становления федеративных отношений в современной России»* соискатель рассматривает возможные альтернативы обновления российских федеративных отношений, определяет, что наиболее важная и актуальная проблема государственного устройства – наличие в постсоветской России признаков асимметрии, причины которых кроются в построении отечественного государства на основе сочетания двух принципов – национального и территориального, в придании одним субъектам федерации более высокого политико-правового статуса по сравнению с другими.

Поиск решения национально-территориальных проблем в многонациональной России многие правоведы видят в формировании *наднациональной* концепции государственности России. Постепенный отказ от понимания «нации» в этническом смысле, формирование и развитие наций как «этнически нейтральных» общностей и объединение людей в едином государстве – дальнейшая перспектива развития российской государственности с позиций либе-

ральной (глобализационной) стратегии политико-правовой институционализации национальных отношений.

При этом соискатель отмечает, что, несмотря на споры об обустройстве будущего России, четких завершенных проектов развития федерализма в России практически нет, хотя наряду с существующим вариантом федерализма имеют место и так называемые перспективные модели, которые в той или иной мере их создатели стремятся приблизить к национальным реалиям. Некоторым из них диссертант уделяет повышенное внимание, т.к. считает, что они имеют практическую ценность. В частности, анализируется официальная доктрина, разработанная комиссией под руководством Д.Н. Козака. В этом проекте присутствуют и положительные, и отрицательные моменты: например ограничение применения договоров при разграничении предметов ведения и полномочий можно отнести к положительным, а вот исключение из федерального законодательства уникального механизма взаимодействия Российской Федерации с ее субъектами вызывает ряд критических замечаний. Например, политико-правовые основы решения только на федеральном уровне вопросов владения, пользования и распоряжения недрами, находящимися на территории субъектов Российской Федерации и т.д.

Основными моментами предложенной Д.Н. Козаком модели являются централизация государственной власти, ужесточение разделения предметов ведения и компетенции между государственными органами Российской Федерации и ее субъектами. Представляется, что при общей положительной оценке данная концепция нуждается в уточнении применительно к российским национальным и геополитическим условиям. Мировой же опыт федерализма показал, что, например, наличие законодательного разделения предметов ведения между участниками федеративных отношений при отсутствии их совместной компетенции практической ценности не имеет.

Другая стратегия политико-правовой институционализации постсоветского федерализма разработана Н.М. Добрыниным. Базовыми элементами модели государственного устройства являются предложенные ее авторами регионы нового типа – экономически самодостаточные и *равностатусные субъекты* Российской Федерации. Анализируя предлагаемый проект, необходимо отметить, что его подробная экономическая разработанность и целесообразность и дости-

аемая в итоге симметричность субъектов положительно скажутся на будущем российской государственности.

Соискатель рассматривает концепцию институционализации российского федерализма, предложенную В.А. Черепановым. Анализируя эту модель развития российского федерализма, диссертант отмечает, что представленная в качестве базовой политико-правовая стратегия позволит решить многие противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами. Схема разделения полномочий между государственными и региональными органами, предложенная В.А. Черепановым, ориентируется на централизацию государственной власти, однако предлагаемый политико-правовой механизм федеративных отношений в целом адекватен российским геополитическим и правокультурным реалиям.

В заключительной части параграфа отмечено, что ни одна из рассматриваемых стратегий институционализации федеративных отношений не является завершенным проектом национального государственно-территориального строительства. Поэтому в настоящее время речь должна идти о стратегии развития российского федерализма, которая бы позволила синтезировать почти все положительные (с точки зрения обеспечения национальных интересов в XXI в.) моменты, содержащиеся в каждой из рассмотренных версий.

В четвертом параграфе *«Евразийский федерализм как перспективный проект политико-правовой трансформации российского государственного устройства»* диссертант уделяет внимание евразийскому проекту федеративных отношений в постсоветской России.

Движение евразийцев возникло в 20-е гг. XX века, его основателями были Н.С. Трубецкой, Н.Н. Алексеев, В.Н. Ильин и др. Евразийцы рассматривали разные варианты в истории сближения России с Западом как аномалии, всякое же обращение к Востоку, к Азии оценивали, как шаг *духовного и политико-правового самоутверждения* многонационального государства.

Суть большевизма, по мнению евразийцев, – в подъеме народного духа. Они утверждали подлинно национальный характер революции как смутное, неосознанное, слепое, но отчаянное и радикальное стремление русских вернуться к временам, предшествующим «романо-германскому игу»; возвращение столицы в Москву считали знаковым событием отечественной истории. Тем не менее, евразийцы были традиционалистами, ориентированными на национальную систему

культурных ценностей и соответствующее политико-правoinституциональное пространство. В этом плане марксистская терминология большевиков была им чужда: именно западнический элемент в большевизме, возникший как следствие петербургской государственности, – это, по мнению большинства ученых-евразийцев, негативная сторона, препятствующая перерождению большевизма в полноценное евразийское движение.

Суть евразийской теории отразилась, естественно, и на предлагаемом ими *проекте государственного* (национально-территориального) *устройства* России, основные ориентиры которого – *традиционализм*, смешанный с патриотизмом, державностью, соборностью (стремлением к идеалам соборной демократии), особое географическое положение страны и ее геополитическая специфика

Особо характеризует евразийское движение концепция суперэтнуса (многонациональной нации), в соответствии с которой Россия – это исторически сложившееся единство этноединиц. Исходя из того, что идеальным периодом для российской государственности является период Московской Руси, т. е. период самодержавия, который в современной российской государственности (в скрытом виде) обнаруживается в виде политико-правовой доктрины институционализации *централизованной государственной власти*, распространяющейся на всю территорию страны, диссертант доказывает, что приведенные выше характеристики евразийства в той или иной мере влияют на формирование постсоветской государственности и на предлагаемые различными политическими силами проекты решения национально-территориального вопроса.

Анализируя основные подходы к пониманию современного состояния федеративных отношений, соискатель приходит к выводу, что, в основном, они представлены двумя концептуальными мнениями. Согласно одному из них федерализм для России – это одна из предпосылок постепенного разрушения государства, поскольку имеет институционализированную на правовом и политическом уровнях этническую основу. Другая позиция сводится к утверждению, что федерализм – это важнейший фактор укрепления отечественной государственности, т.к. является *единственным условием реализации интересов многонационального народа* как единственного носителя суверенитета и единственного источника власти (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Уникальность же федерализма России в том, что значительная часть федеративного политико-правового простран-

ства организована по этнонациональному принципу, а вопрос о суверенитете одновременно является вопросом о реализации этнических прав и свобод.

Диссертант считает, что евразийцы разработали наиболее приемлемую, с точки зрения сохранения единства и целостности российского государства и плюрализма культур, доктрину национальной правовой политики, которая может и должна быть положена в основу формирования соответствующего политико-правового режима национальных отношений, учитывая, что основополагающий принцип этого учения связан с *евразийской культурой* русского народа.

Однако в рамках этого проекта, учитывая его современное (неоевразийское) изложение и сложную ситуацию переходного периода, соискатель отмечает, что без приемлемых форм политико-правовой институционализации этнической единицы как носителя социально-культурного наследия не возможно в полной мере ни урегулировать национальный вопрос, ни решить хотя бы в некоторой мере проблему правового статуса субъектов Российской Федерации. Каждая этническая единица обладает неким внутренним историко-культурным началом, внешнее выражение которого определяет характер *правоотношений* с иными этносами и Федерацией в целом.

В этом плане диссертант обосновывает значимость национально-культурных автономий, которые способны обеспечить стабильность в национальных отношениях и вместе с тем повысить уровень правовой и политической ответственности федеральных органов за осуществление государственной национальной политики, усилить гарантии существования и функционирования национально-культурных автономий на разных уровнях – федеральном, региональном, местном. Кроме того, автор диссертации констатирует, что необходимый элемент *евразийского проекта* федеративных отношений – сильная (централизованная) государственная власть.

Таким образом, развивая евразийский проект модернизации национально-государственного устройства России, можно выделить основные способы сохранения целостности государства: во-первых, усиление единства государственной власти через четкую фиксацию этого положения в Конституции РФ; во-вторых, отсутствие у субъектов права выхода из состава Федерации, хотя возможно применение используемого международными организациями института *консенсуса* при принятии решений в отношении субъектов РФ, предполагающе-

го максимальный учет их интересов; в-третьих, постепенное укрупнение субъектов Федерации с целью доведения их количества до 20-25 сообразно особенностям (потенциалу) различных территорий и количеству населения страны.

Развитие Российской Федерации в XXI в. во многом зависит от того, какой проект государственно-территориального устройства будет воспринят обществом и осуществлен государственной властью. В современных условиях российской государственности все же нет альтернативы централизованной до определенной степени, но демократической федерации, основанной на равноправии и укрупнении субъектов федерации. Евразийский проект государственно-территориального устройства в равной степени может сочетать эти и другие характеристики, приближая постсоветский федерализм к российским политико-правовым, историческим и геополитическим особенностям.

В *заключении* сформулированы основные выводы по теме проведенного исследования, указано на его практическую значимость, а также определены перспективы дальнейшего изучения особенностей развития концепции евразийской федерализации в России.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Курилкина О.А. Проблема реализации конституционного принципа целостности государства в постсоветской России // Научные труды РАУОН: В 5 т. М., 2004. Т.1 – 0,4 п.л.
2. Курилкина О.А. Современный российский федерализм: проблемы и перспективы // V научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых: Сб. докладов. Таганрог, 2004. Т.1. – 0,4 п.л.
3. Курилкина О.А. Российский федерализм: кооперативная или дуалистическая природа // Философия права. 2004. № 3. – 0,4 п.л.
4. Курилкина О.А. Атлантическая модель федерализма (на примере США) // Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 4. Архангельск: Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова, 2006. – 0,4 п.л.
5. Курилкина О.А., Коженко Я.В. Государственное принуждение как элемент механизма правового регулирования федеративных отношений в современной России // Юрист-Правовед. 2006. № 1. – 0,4/0,2 п.л.

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс».

Формат 60х84/16. Объем 1,0 уч.-изд.-л.

Заказ № 906. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 247-34-88

7

8

9

10

11

2006A
9025

P-9025

3

367