



На правах рукописи

ПОЛЕЖАЕВ ВЯЧЕСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ

**ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА
СОХРАНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ
И ЕДИНСТВА ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 23.00.02

Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Чита 2011

9 ИЮН 2011

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального права
ГОУ ВПО «Читинский государственный университет»

Научный руководитель доктор философских наук, профессор
Фомина Марина Николаевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Родионова Антонина Кузьминична
доктор философских наук, доцент
Крылов Дмитрий Анатольевич

Ведущая организация ГОУ ВПО «Иркутский государственный
университет»

Защита состоится «20» июня 2011 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д 212.229.03 при Читинском государственном университете по адресу: 672039. г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» по адресу: 672000, г. Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан «20» мая 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук



Лобцова О.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Политические преобразования в современной России актуализировали проблему федерализма, который определяется как активизацией генезиса его политико-правовых характеристик, так и возрастающей ролью как политической ценности, имеющей стратегическое значение для существования российского государства.

Исследование проблематики современного федерализма, обусловленного федеративной формой государственного устройства РФ, определено возрастающими запросами политического руководства страны и властных структур субъектов федерации, связанными с поиском эффективных моделей децентрализации и территориального укрупнения РФ, а также структурным и функциональным укреплением государственной власти.

Путь российского государства к федерализму был длительным и сложным. Объединительные процессы влекли расширение территории Российской империи за счет вхождения в нее различных народностей (в том числе и на договорной основе), стремящихся к защите со стороны России. При этом сохранялись некоторые национальные, бытовые особенности (не затрагивающие основы русской государственности), что, по мнению российских историков, можно рассматривать как проявление дуализма федерализма, т.е. его объединительной политики в формировании территории России¹. История доказала, что Русское государство в своем развитии стремилось сформировать идеи, реализация которых повлекла бы укрепление государственности, улучшение социально-экономического положения, становление демократического характера в управлении государством.

¹ Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древней Руси // Исторические монографии и исследования. СПб., 1872. Т. 1. – С. 1–49.

Идеи декабристов о необходимости перехода к федеративной форме государственного устройства были направлены на разделение государства на субъекты в целях сохранения их особенностей, изменения процесса организации, структуры и методов реализации государственной власти. Унитарное по своему устройству российское государство с 1917 г. было преобразовано в федерацию и разделено на субъекты. При этом они по-прежнему образовывали единую территорию российского государства, т.е. сохранялась государственная целостность.

В условиях реформирования российской государственности и общества в 1990-е гг. федерализм, проявляя объединительные начала, предотвратил вероятный сценарий распада нашего государства.

Историческая динамика и путь российского государства к федерализму; уникальность процессов, связанных с территориальными изменениями; проблематика современных тенденций в устройстве российского государства определяют актуальность вопроса о свойствах федерализма, проявляющих себя в условиях максимального внутреннего регионального и этнического многообразия России. Актуальность исследования проблематики современного федерализма обусловлена также возрастающими запросами политического руководства страны и властных структур субъектов федерации, которые заинтересованы в структурном и функциональном совершенствовании органов государственной власти, в улучшении деятельности уровней власти по реализации полномочий федерального Центра и субъектов Федерации, а так же в поиске новых моделей политики.

Созданная система государственной власти выражает интересы всего российского многонационального народа. Федерализм нацелен на «достижение согласия» между населением России и государственной властью. Конституция РФ в ст. 11 закрепила два уровня государственной власти в Российской Федерации: федеральную и региональную. Государственная власть децентрализована, но в то же время она едина по сути. Несмотря

на многоуровневость, она в условиях федерализма едина по целям, задачам, способам и методам реализации, что доказывает - федерализм в России обеспечивает единство государственной власти. Президент РФ принимает меры по сохранности государственной целостности РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст.80 ч.2 Конституции РФ). Данные положения, реализуются благодаря федерализму и являются определяющими для существования России. Поэтому обоснование положения сохранения государственной целостности как основы функционирования государственной власти является актуальным для данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы развития политико-правовой основы федерализма, разработки проектов по децентрализации государственной власти, процесс укрупнения субъектов РФ и другие проблемы федерализма являются предметом дискурса в политологии, юриспруденции, экономике, философии, социологии.

Русские ученые Н.Я. Данилевский, В.М. Гессен, Н.И. Костомаров, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, Н.М. Муравьев, П.И. Новгородцев, П.И. Пестель, Б.Н. Чичерин, А.П. Шапов предлагали проекты по изменению политического режима, реорганизации формы государственного устройства России¹.

¹ Автономия, федерация и национальный вопрос / Под ред. В.М. Гессена. СПб., 1906; Данилевский Н.Я. Россия и Европа. Глаголь, СПб., 1995; Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в древней Руси. М., 1861; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1908; Корф С.А. Федерализм. СПб., 1908; Муравьев Н.М. Проект конституции. Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. – МГУ, 1951. Т.1; Новгородцев П.И. Демократия на распутье. М., 1995; Пестель П.И. Русская правда. Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. – МГУ. 1951. Т. 2; Чичерин, Б.Н. Курс государственного права. Т. I. СПб., 1894, http://society.polbu.ru/political_science/ ch23_i.html; Шапов А.П. Историко-географическое распределение русского народонаселения. Естественные и умственные условия земледельческих поселений в России // Собр. соч. Иркутск, Новая зра. 1937.

Советский федерализм рассматривался, оценивался, сопоставлялся с утвердившимися в мире буржуазными федерациями В.А. Демидовым, Д.Л. Златопольским, И.А. Ильиным, А.И. Лепешкиным, В.И. Лениным¹.

Разработкой концепций федерализма, раскрывающих его понятие и сущность, занимаются современные зарубежные ученые: Р. Неф, П. Кинг, Р. Саква, Ст. Солник, Г. Бэнкс, Д. Боденхаммер, Н. Болеур, Р. Кэрролл, В. Дэвис, Д. Элейзер, П. Рэйли, Н. Веррели².

Попытки сформировать концепцию федерализма и раскрыть его специфику были предприняты политологами Р.М. Атнагуловым, П.В. Волковым, С.М. Габиевой, В.В. Гайдуком, И.Б. Гоптаревой, А.Г. Дугиным, Н.И. Жучковой, Ю.М. Захарченко, В.А. Кондратьевым, Р.Г. Нуреевым, А.К. Родионовой, А.В. Рыбаковым, А.М. Татаровым³.

Утверждение федерализма в 1990-е гг. повлекло изменения в его политико-правовой организации и практике: менялся статус субъектов рос-

¹ Демидов В.А. Октябрь и национальный вопрос в Сибири 1917 – 1923 гг. Новосибирск: Наука, 1983; Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. М.: МГУ, 1967; Ильин И.А. Что сулит миру расчленение России. М.: Рус. кн. – XXI век, 2006; Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). – М.: Юрид. лит. 1977; Ленин В.И. Тезисы по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т.23.

² Неф, Р. Да здравствует децентрализм! / пер. с нем. – М.: Фонд Фридриха Науманна, 2002; Кинг, П. Классифицирование федерации // Полис. – 2000. – № 5; Саква, Р. Республиканизация России: суверенитет, федерализм и демократическое устройство // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. – 1999. – № 4.; Солник, Ст. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990-1995 гг. // Полис. – 1995. – № 6; Banks, G. Advancing Australia's Human Capital Agenda, <http://www.pc.gov.au/speeches/advancing-human-capital>; Bodenhamer, D.J. Federalism and Democracy, <http://usinfo.state.gov/russki/infousa/government/dmpaper01-4.htm>; Bolleyer, N. Federal Dynamics in Canada, the United States and Switzerland: how Substates Internal Organization Affects Intergovernmental Relations, <http://publius.oxfordjournals.org/content/36/4/471>; Carroll, P. Federalism and Intergovernmental Relations, www.socsci.flinders.edu.au/fippm/ppnsummer/conference/2007; Davies, B. The politics of federalism, <http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume19/v19chap6.html>; Elazar, D. The American System: A New View of Government in the United States, www.jcpa.org.il/dje/articles3/sci-geo.htm; Riley, P. Rousseau As a Theorist of National and International Federalism, <http://www.jstor.org/pss/3329562>; Verrelli, N. General definitions of federalism, <http://www.cpsa-acsp.ca-2005/Verrelli>.

³ Атнагулов Р.М. Политические институты: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 2002; Гайдук В.В. Институт федерализма: политико-правовое исследование: автореф. дис. д-ра полит. наук. М. 2008; Гоптарева И.Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность: автореф. дис. д-ра полит. наук. – М., 2003; Дугин А.Г. Евразийский федерализм // Философия права. 2001. № 2; Жучкова Н.И. Институт федерализма в политическом процессе современной России: конфликтологический подход: автореф. дис. канд. полит. наук. Ярославль, 2004; Захарченко Ю.М. Институт федерализма в политических процессах на Северном Кавказе: автореф. дис. канд. полит. наук. – М., 2006; Кондратьев В.А. Политические процессы на Северном Кавказе в контексте российского федерализма: автореф. дис. канд. полит. наук. Пятигорск, 2005; Нуреев Р.Г. Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности. М. 2005; Родионова А.К. Федерализм: политико-институциональная организация и практика функционирования: автореф. дис. д-ра полит. наук. Чита, 2009; Рыбаков А.В., Татаров А.М. Политические институты: теоретико-методологический аспект анализа // Социально-гуманитарное знание. – 2002. – №1.

сийской федерации, проявили себя сепаратистские тенденции. Данный процесс рассмотрен в работах отечественных политологов, юристов Р.Г. Абдулатиповым, Н.Н. Арзамаскиным, Л.Ф. Болтенковой, В.Я. Гельманом, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добрыниным, А.А. Захаровым, О.И. Зазнаевым, И.А. Конюховой, Д. В. Ольшанским, Р.Ф. Туровским, А.В. Хабирова, С. Шахраем¹.

Интерес представляют работы политологов, касающиеся специфики современного российского государства и федерализма, выявления универсальных (утвердившихся в мировой практике) черт последнего (Ю.А. Красина, Е.Л. Ланцмана, А.Ю. Мельвиля, Р.Г.Нуреева, О.М. Орлинской др.)².

Современная проблематика изменения территориальной организации Российской Федерации находится в центре внимания следующих политологов: Д.А. Андреева, Г.А. Бордюгова, Б.П. Бойко, В.В. Иванова, В.В. Кистанова, О.М. Орлинской, М.Ю. Покозовской, Е.А. Соловьевой, Л.В. Сморгунова³ и др.

¹ Абдулатипов Р.Г. Федерализм в истории России: в 3 т. – М.: Республика, 1992. Т.3; Арзамаскин Н.Н. Форма правления современной России в условиях переходности // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2006. – № 1; Гельман В.Я. Консолидация региональных элит и местная демократия в России: Санкт-Петербург в сравнительной перспективе / Социальные и политические ориентации элит Санкт-Петербурга / под ред. С. Кугеля. – СПб., 1998; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М.: Юрист, 2006; Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: автореф. дис. д-ра. юрид. наук. – Тюмень, 2004; Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 1; Зазнаев О. Республика Татарстан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 2; Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт. М., 2004; Ольшанский Д.В. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни. // Центр и регионы России. 2000. №3; Туровский Р.Ф. Бремя пространства как политическая проблема России // Логос.–2005.– №1; Хабирова А.В. Эволюция российской модели федерализма: автореф. дис. канд. полит. наук. Казань. 2007; Шахрай С. Федерализм: образ действий или образ мыслей? Казань, 2006.

² Красин Ю.А. Кризис и посткризисные возможности федерализм // Полис. 2010, № 1; Ланцман Е.Л. Становление и тенденции развития современного российского федерализма. М., 2006; Мельвиль А.Ю., Тимофеев И.Н. Сценарии в политическом анализе // Полис, 2008, № 4; Нуреев Р.Г. Федерализм в России как посткризисная форма укрепления государственности. М. 2005; Орлинская О.М. Основные принципы отечественного федерализма // Центр и властная вертикаль: российская политическая традиция / Под ред. В.И. Коваленко. – Ульяновск, УлГТУ, 2009 и др.

³ Андреев Д.А., Бордюгов Г.А. Пространство российской власти: в поисках оптимальной формулы // Свободная мысль-XXI. 2004. № 3; Бойко Б.П. Теоретические и практические проблемы национального государственного строительства в современной России: автореф. дис. д-ра полит. наук. М., 2007; Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. – 2002. – № 3; Кистанов В.В. Достаточно 20–28 губерний // Российская Федерация сегодня. – 2002. – №20; Сморгунов Л.В. Федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять. Труды Всероссийской научно-практической конференции, 21–22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008.

Необходимо заметить, что актуальность заявленных проблем и недостаточная степень их разработанности определяют цель и задачи данного исследования.

Объект исследования – генезис и политико-правовая практика утверждения федерализма в России с конца XX – начала XXI вв.

Предмет исследования – федерализм как политическая ценность, сохранения государственной целостности и единства системы государственной власти.

Цель и задачи исследования. Основной целью данной работы является обоснование принципов федерализма и процессов укрепления российского государства.

Для реализации данной цели представляется необходимым решение следующих задач:

- проанализировать общественно-политические идеи русских ученых о федерализме конца XVIII – начала XIX вв. как отражение стремления российского общества к укреплению государства и демократизации государственной власти;
- охарактеризовать политико-правовую практику закрепления федерализма в советский и современный периоды;
- проанализировать политическую практику утверждения российского федерализма в период 1990-х гг.;
- обобщить концептуальные варианты понятия «федерализм», выдвигаемые в различные периоды становления федерализма в РФ;
- раскрыть политическую значимость федерализма в сохранении территориальной целостности российского государства и единства власти;
- обосновать положение совершенствования механизмов функционирования государственной власти и улучшения социально-экономического потенциала субъектов РФ в процессе укрупнения российского государства.

Теоретические основы исследования предполагают использование диалектического, системно-структурного, исторического, формально-логического методов.

Теоретические основы диссертационного исследования обусловлены спецификой предмета исследования, что позволило проследить развитие идей федерализма, осуществить анализ концептов федерализма, дать оценку федерализму как политической ценности интеграции социума, формирования системы государственной власти.

Информационную базу диссертационного исследования составили международные акты; тексты Конституций РСФСР, Конституции РФ; конституций зарубежных государств (Австрийской Республики, Швейцарской конфедерации, Федеративной республики Германия, Конституционные акты Канады, Конституция Бельгии); федеральное законодательство РФ; основные законы субъектов РФ; выступления официальных лиц российского государства, что позволило провести сопоставительный анализ онституционно-правовых основ федерализма и политической практики го реализации в других странах, выделить специфику российского федерализма¹.

Научно-практическая значимость работы. Сформулированные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы для разработки моделей выстраивания отношений между Федеральным Центром и регионами с учетом единства системы государственной власти, ослабле-

¹ Устав Организации Объединенных Наций 1945 г. Конституция РСФСР 1918г., Конституция РСФСР 1925г., Конституция РСФСР 1937г., Конституция РФ 1978 г.; Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»; Указ Президента РФ от 19.01.2010 №82 «О внесении изменений в перечень федеральных округов»; Устав Иркутской области, Устав Забайкальского края // Доступ из справ-правовой системы «Гарант»; Медведев Д.А. Выступление на пленарном заседании мирового политического форума // «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», <http://www.gpf-yaroslavl.ru/about/yaroslavl2010>; Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» // <http://archive.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml?stypе=63372>; Встреча с полномочными представителями Президента в федеральных округах, <http://президент.рф/news/7764>.

ния имеющейся централизации государственного управления, сохранения территориальной целостности российского государства.

Основные положения и выводы диссертации могут быть использованы при подготовке и чтении общих курсов «Политология», «Политические процессы», спецкурсов «Политическое прогнозирование», «Объединительные процессы в России», «Место и роль федеральных округов в системе федеральной исполнительной власти в РФ», а также при подготовке спецкурсов, посвященных федерализму.

Научная новизна работы заключается в следующем:

- 1) сформулирован политический концепт федерализма, раскрывающий федерализм как политическую ценность;
- 2) сделан вывод, что эволюция российского государства определялась дуализмом федерализма;
- 3) предложен перечень принципов федерализма, определенный ценностной характеристикой федерализма;
- 4) сделан вывод, что реализация основ федерализма в 1917 г., и тем более в 1990-е гг. определялась интересами и субъективным видением региональной и федеральной политической элитой конституционных положений федерализма, что создало условия для возникновения сепаратизма;
- 5) сформулированы предложения по укрупнению субъектов РФ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Специфика российского федерализма заключается в его дуализме, различно проявленном в кризисные эпохи становления российского государства: при образовании древнерусского государства – доминировали объединительные начала федерализма под воздействием внешних признаков, а в 1917 г. после замены унитарной формы государственного устройства на федеративную – разделительные начала федерализма под влиянием внутренних причин, при этом Россия сохранила свою государственную целостность.

2. Федерализм следует рассматривать как политическую ценность, сохраняющую специфику государственной власти и предотвращающую атомизацию государства. Дуализм федерализма позволяет сохранять государственную целостность на протяжении всей истории российского государства. Федерализм сформировал в России многоуровневую власть с единым федеральным центром. Реформирование российского государства в 1990-е гг. внесло принципиальные изменения как в организацию, так и в функционирование государственной власти: доминировал региональный и федеральный уровни власти, полномочия поделены между ее уровнями. В условиях развития тенденции децентрализации власти, государство укрепляется следующими действиями федеральных структур: введена ответственность субъектов РФ за проводимую социально-экономическую деятельность, образованы федеральные округа с целью повсеместного исполнения указов Президента РФ, созданы на территории субъектов дополнительные федеральные структуры. Федерализм после 2000 г. укрепил власть федерального центра, сохранив при этом региональный уровень власти, т.е. единство системы российской государственной власти не было нарушено.

3. Анализ роли федерализма в жизнедеятельности российского государства позволяет сформировать концепт федерализма. Федерализм следует рассматривать и оценивать как сложное, а не линейное явление обусловленное рефлексией на образование российской федерации, возникшей в результате реализации идей федерализма. Данная политическая ценность базируется на правовой основе, направленной на сохранение государственной целостности российского государства и единство системы государственной власти, чем обеспечивается существование и развитие российского государства

4. Мобилизация ресурсов федерации осуществляется посредством политико-функционального уровня, т.е. принципов федерализма. Мы по-

нимаем принципы федерализма как базовые характеристики организации государственной жизни:

- государственная территориальная целостность и закрепление государственного суверенитета за Российской Федерацией;

- многоуровневая иерархическая структура государственной власти (федеральная и региональная) с сохранением единства системы государственной власти;

- представительство субъектов РФ в органах федеральной власти;

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- организация и реализация отношений федерального центра и субъектов РФ на демократической основе.

Мы считаем, что отделение принципов федерации от принципов федерализма позволит разрабатывать и реализовать сценарные проекты реформирования как самой федерации, т.е. формы территориальной организации российского государства, так и федерализма.

5. В современных условиях динамика федерализма проявляется в корректировке субъектного состава РФ, т.е. в укрупнении субъектов РФ. Мы отмечаем, что процесс укрупнения субъектов РФ должен проходить с учетом следующих факторов:

- экономических показателей субъектов;

- историко-этно-национальных;

- общественного мнения населения, проживающего на территории объединяющихся субъектов РФ;

- социально-экономической поддержки со стороны федерального центра объединяющимся регионам.

Апробация диссертационного исследования. Основные идеи, теоретические положения и результаты исследования обсуждались на заседании кафедры государственного и муниципального права ГОУ ВПО «Читинский государственный университет», на научных и методологических семинарах, на Международной научно-практической конференции «Россия – Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке» (г. Чита, ЧитГУ - Институт г. Маньчжурия (КНР), 2010).

По теме диссертационного исследования опубликованы: монография, 4 статьи в реферируемых изданиях, 5 статей в материалах научных конференций и в других сборниках, журналах.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 8 параграфов, заключения, библиографического списка.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во «Введении» обосновывается актуальность темы, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цель и задачи исследования, формулируются научная новизна работы и выносимые на защиту положения, раскрываются теоретические и методологические основы исследования.

Первая глава «Идеи федерализма в научной жизни XIX – XX вв. и политическая практика советского федерализма» посвящена исследованию эволюции федеративных идей в России, а также конституционным основам и практике реализации федерализма в советский период.

В параграфе 1.1. *«Федеративные идеи и начала в истории политического строительства русского государства»* указано, что все идеи реформирования России предполагали сохранение российского государства единым, целостным, независимым. В российском обществе (изначально гомогенном в своих взглядах на форму государственного устройства) с по-

явлением проектов конституций декабристов возникли два противоположных сообщества: унитаристы и федералисты. Ученые усматривали федеративные начала в образовании древнерусского государства, и утверждение федерализма некоторым из них виделось в переходе к федерации с автономными субъектами. Большевики только под давлением национального движения образовали российскую федерацию, субъекты которой фактически оказались на положении административных единиц. Мировой опыт федеративного строительства был игнорирован.

В параграфе 1.2. *«Особенность политико-правовых основ и практики советского федерализма»* отмечено, что закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. федеративной формы государственного устройства на национально-территориальном принципе и образование автономных республик, отличающихся по правовому статусу от автономий, имевшихся в мире — это новеллы не только в организации территориального устройства российского государства, но и в его политико-правовом закреплении. Федерация создавалась «сверху» пришедшими к власти большевиками. Россия стала первым на начало XX в. государством, где проявился дуализм федерализма: при образовании древнерусского государства под влиянием внешних причин проявили себя объединительные начала федерализма; в 1917 г. под влиянием внутренних причин дуализм повлек разделение унитарного российского государства на субъекты, образовав федерацию, но сохранив государственную целостность России. Возникший федерализм не сформировал отношения центра и созданных субъектов на федеративных началах, поэтому неслучайно, что образовавшуюся в России федерацию 1917 г. И.А. Ильин охарактеризует как псевдо-федерацию.

Параграф 1.3. *«Современные теоретико-концептуальные варианты федерализма»* содержит исследование концептуальных вариантов федерализма, представленных российскими и зарубежными исследователями. Единой концепции федерализма не сформировалось ни в России, ни за ру-

бежом. Федерализм отождествляют с федерацией, с конфедерацией, он оценивается как способ решения этнических проблем и т.д. Отмечая роль федерализма в сохранении российской государственности, считаем, что федерализм представляет собой явление, обусловленное рефлексией на образование российской федерации, возникшей в результате реализации идей федерализма. Данная политическая ценность базируется на правовой основе, направленной на сохранение государственной целостности российского государства и единство системы государственной власти, чем обеспечивается существование и развитие российского государства. В России федерализм стал важнейшим средством «собираания» земель, а в последующем – средством сохранения российской государственности.

В параграфе 1.4. *«Политико-правовые начала современного российского федерализма»* научный интерес акцентирован на политико-нормативных положениях, закрепляющих современный российский федерализм. Отмечено, что федерализм РСФСР имел формализованный характер. Политико-правовая (конституционная) основа современного российского федерализма формировалась с учетом зарубежной практики закрепления в конституциях федеративных государств федерализма. Современный российский федерализм характеризуется проявлением принципов федерализма, к которым, по нашему мнению, относятся: государственная территориальная целостность и закрепление государственного суверенитета за Российской Федерацией; многоуровневая иерархическая структура (федеральная и региональная) с сохранением единства системы власти; представительство субъектов РФ в органах федеральной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; многоуровневая иерархическая система законодательства, обеспечивающая единство политических ценности подлежащих охране государством; организация и реализации отношений федерального центра и субъектов РФ на демокра-

тической договорной основе. В принципах закреплено влияние федерализма на организацию и функционирование государственной власти, обеспечивающей сохранность российской государственности.

Во второй главе «Федерализм как политико-ценностная стратегия сохранения и развития российского государства» рассмотрены нормативные основы современного федерализма, а также практика реализации конституционных положений в период реформирования РФ.

Параграф 2.1. содержит материал, где рассмотрено *«Влияние специфики политического развития 1990 гг. на утверждение федерализма»*. Политическая практика федерализации российского государства в 1990-е гг. была непростой в силу множества причин. Отсутствие опыта политического федеративного строительства, как со стороны федерального центра, так и субъектов РФ; специфического обоснования конституционных основ правового статуса субъектов со стороны регионов, устремившихся к самостоятельности в решении вопросов внутренней и внешней политики региона; выдвинутого тезиса о делимости суверенитета, что повлекло подписание федеральным центром с рядом субъектов РФ договоров, предоставивших особые права некоторым регионам. Сказанное привело к серьезным проблемам, связанным с сохранением российской государственности и стабильности в обществе, а также к проявлениям сепаратизма.

Параграф 2.2. *«Федерализм как средство сохранения государственной целостности российского государства»* доказательно свидетельствует, что проблемы территориальной организации российского государства с той или иной остротой возникали в течение всей эволюции российского государства. В период 1990-х гг., как отмечалось, специфика государственного строительства повлекла ослабление центральной власти, проявления сепаратизма. Угроза государственной целостности была преодолена сменой методов государственного управления (переход к централизации), формированием на территории субъектов РФ федеральных структур, одна-

ко особую роль сыграли образованные федеральные округа, во главе которых указом Президента РФ были поставлены полномочные представители Президента РФ. Пробразом полномочных представителей Президента в федеральных округах в истории русского государства являлся корпус генерал-губернаторов, существовавший в императорской России с 1775 по 1917 гг.

Образование федеральных округов повысило эффективность реализации государственной политики в области территориального развития на уровне округов, способствовало формированию единого правового и экономического пространства, увеличило возможности межрегиональной интеграции. Поскольку деятельность полномочных представителей Президента РФ дает положительные результаты, она высоко оценена Президентом РФ Д.А. Медведевым, который с целью улучшения обстановки на Северном Кавказе своим указом образовал восьмой Северокавказский федеральный округ.

В параграфе 2.3. *«Единство системы государственной власти – важнейшая политическая рациональность российского государства»* раскрыта корреляция власти и федерализма в России.

Деление власти на уровни влечет образование многоуровневой правовой и избирательной системы; развивает плюралистическую демократию; инициирует активность населения; повышает уровень защиты интересов всех слоев населения; способствует соучастию во власти различных общественных институтов. Государства в условиях федерализма имеют основной целью создание единства системы государственной власти, сочетая ее с децентрализацией власти. Единство власти обеспечивается единым для всего государства суверенитетом, политико-правовым пространством, совместными полномочиями существующих уровней власти; едиными для всего государства федеральными органами государственной власти, образуемыми уровнями власти субъектов РФ. Организационное и функцио-

нальное единство власти и ее деконцентрация по уровням власти обязательно должны находиться в уравновешенном состоянии, т.е. не преобладать ни на одном уровне. Однако политическая жизнь России 1990-х гг. не восприняла как аксиому конституционные положения федерализма, что поставило под угрозу единство власти. Избрание Президентом В.В. Путиным повлекло централизацию власти, которая была обусловлена децентрализацией имевшей место в 1990-е гг. Способы и методы государственного управления в России определялись политической ситуацией, целесообразностью диктуемой политической жизнью. Укрепление государственной власти необходимо, т.к. это стабильность государственного развития, повышение уровня жизни населения, высокий авторитет государства на международной арене.

Параграф 2.4. *«Укрупнение субъектного состава РФ как условие сохранения и развития российской государственности»* посвящен исследованию процесса объединения субъектов РФ. Оценивая укрупнение субъектов РФ как положительный процесс, нами выработаны предложения, касающиеся условий, при которых целесообразно проводить объединение расположенных рядом субъектов РФ. Отмечая многонациональный характер практически всех субъектов РФ, предложено включить в объединительные процессы многонациональные республики, т.е. те республики, где не преобладает одна титульная нация. Укрупнение России упростит реализацию государственной власти, что повысит ее эффективность, уровень социально-экономического положения в укрупненных субъектах РФ на основе объединения их ресурсов и усилий государственной власти субъектов РФ.

В *«Заключении»* подведены итоги проведенного исследования, и сформулированы выводы.

1. Все идеи реформирования России предполагали сохранение российского государства единым, целостным, независимым, при этом переход

к федерализму рассматривался как возможность демократизации власти и общества.

2. Россия стала первым на начало XX в. государством, в котором проявились объединительные и разделительные начала федерализма.

3. Федерализм как политическая ценность базируется на правовой основе, направленной на сохранение государственной целостности российского государства и единство системы государственной власти, чем обеспечивается существование и развитие российского государства.

4 Современный российский федерализм, закрепленный в Конституции РФ, сформирован с учетом мирового опыта. Как и в зарубежных конституциях, принципы федерализма не отграничены от принципов федерации. Принципы федерализма – это базовые начала организации государственной жизни, вытекающие из ценностных характеристик федерализма.

5. Смену методов государственного управления в 2000-е гг. следует рассматривать как рефлексию государственной власти на потерю авторитета федерального центра в 1990-е гг. Особую роль в укреплении государственной власти сыграли федеральные округа, во главе которых указом Президента РФ были поставлены полномочные представители. Российское государство, как и другие государства, имеет основной целью создание единства системы государственной власти, сочетая ее с децентрацией в рамках исторически сложившейся территории. Осуществленное укрепление государственной власти – залог стабильности государственного развития, повышения уровня жизни населения.

3. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Автором по теме диссертационного исследования опубликованы монография, 9 статей:

Монография:

1. Полежаев В.М. Федерализм как средство сохранения целостности российского государства: монография /В.М. Полежаев. – Новосибирск: Институт ФСБ России, 2011 – 158 с.

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Полежаев В.М. К вопросу о становлении федерализма // Юридический мир. – Москва, 2010. - № 10 – С. 57-59

2. Полежаев В.М. Зарождение и политическое развитие федерализма в Советской России // История государства и права. – Москва, 2010. - № 21 – С.39-41

3. Полежаев В.М. Политико-правовые аспекты развития федерализма в России // Вестник ЧитГУ. – Чита: № 10, 2010 – С.57-62

4. Полежаев В.М. О создании единого конституционного пространства России // Вестник ЧитГУ. – Чита: ЧитГУ, № 4, 2011 – С.91-95

Публикации в других научных изданиях:

5. Полежаев В.М. О конституционных изменениях федерального переустройства России // Государственная власть и местное самоуправление. – Москва, 2010. № 8. – С.8-10

6. Полежаев В.М. Теоретические и прикладные аспекты развития федерализма в советской России: сборник материалов Междунар. науч.-практ. конф. «Россия – Китай: развитие регионального сотрудничества в XXI веке» (ч. 1). – Чита: ЧитГУ, Институт г. Маньчжурия (КНР), 2010. Ч. 1. – С. 201-209.

7. Полежаев В.М. Федерализм в Советской России (историко-правовой аспект) // Труды института. – Новосибирск: Институт ФСБ России, 2010. – № 37. – С. 3-16.

8) Полежаев В.М. Федерализм в Российской Федерации: проблема асимметрии / В.М.Полежаев // Актуальные проблемы современной юриди-

ческой науки. Материалы международной научно-практической конференции. Сиб.УПК-г. Новосибирск.-2010 . – С.77-80

9. Полежаев В.М. К вопросу о создании единого конституционного пространства России // Мир политики и социологии. – СПб., 2010. – № 1. – С. 36-40.

Сдано в производство 19.05.11

Уч.-изд. л. 1,5

Усл. печ. л. 1,4

Тираж 100 экз.

Заказ №85

Читинский государственный университет
672039, Чита, ул. Александро-Заводская, 30

Издательство ЧитГУ