005004915

На правах рукописи

САВЕНКОВА Лилия Витальевна

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТИТУТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Специальность 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии»

– 8 ДЕК 2011

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор **Калинина Клавдия Владимировна,**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор **Трофимов Евгений Николаевич**

кандидат политических наук **Великанова Ирина Яковлевна**

Ведущая организация: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

Защита состоится « 27 » декабря 2011 г. в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета Д- 504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, корпус I, ауд. 3330 (1-й учебный корпус).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГБОУ ВПО РАНХ и ГС по адресу 119606, г. Москва, пр-т. Вернадского, 84, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан «25» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор **Л.Ф. Болтенкова**

I.ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Научно-теоретическое осмысление проблем федерализма является одним из важных направлений политической науки, связанным с решением целого ряда сложных и масштабных задач государственного строительства, укрепления конституционных основ общественного строя, развития институтов государства и гражданского общества, согласования интересов субъектов федеративных отношений в целях эффективного функционирования механизмов реализации политической власти, устойчивого и поступательного социально-экономического развития Российской Федерации.

В процессе накопления и углубления научного знания, всестороннего научного анализа практического опыта федеративных отношений в различные исторические периоды в рамках исследований по проблемам федерализма, как явления мировой и отечественной общественно-политической практики, постепенно возник целый ряд научных концепций, сформировались научные школы и направления исследований. В результате настойчивых и плодотворных усилий отечественных государствоведов сложилось, а впоследствии и институционально оформилось самостоятельное направление политической науки «федерология», которое позволило придать новый импульс исследованиям комплексного общественно-политического, государственно-правового и социально-экономического феномена.

Наряду с широким спектром проблем, входящих в объектно-предметную область федерологии, в условиях дальнейшего развития политических и правовых основ российской государственности одно из центральных мест в исследованиях отечественных ученых занимают проблемы научного поиска и обоснования перспективных моделей регулировании отношений между федерацией и ее субъектами, между государственными органами власти и органами местного самоуправления, а также изучение становления и развития гражданского общества, реализации прав и свобод граждан на всех уровнях власти.

Федерализм как научно-теоретическая и политико-правовая основа устройства федеративного государства, методологический фундамент которого составляют принципы политической организации общества в сфере регулирования отношений между федерацией и ее субъектами, не может оставаться неизменным в условиях модернизации всех сторон жизни общества и государства. При этом совершенствование федерализма в том или ином направлении (к примеру, изменение форм наделения полномочий глав регионов, отказ от термина «президент» применительно к руководителям республик в составе Российской Федерации) не является

отрицанием ни демократии, ни федеративного устройства государства. Президент России Д.А. Медведев четко обозначил позиции по этому вопросу, сказав: «То, что оговаривает фундаментальные права и свободы, что заложило президентскую форму правления в России и ее федеративное устройство, – это не должно меняться никогда.»[1] Эти слова Президента России, сказанные накануне 15-летнего юбилея Конституции Российской Федерации, стали продолжением и развитием его программы совершенствования федерализма, изложенной в Послании 2008 года Федеральному Собранию.[2] Речь в нем, в частности, шла о реформировании Совета Федерации.[3] Однако, совершенствование федерализма, подчеркнем, направлено не на размывание основ федеративного государства, а на их укрепление.

Особое место среди институтов власти, ответственных за совершенствование (развитие) российского федерализма занимает Совет Федерации, как палата представительного и законодательного органа Российской Федерации.

Именно к Федеральному Собранию обращается с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства Президент Российской Федерации. Именно в Послании он очерчивает круг проблем, подлежащих решению в той или иной сфере жизнедеятельности, в том числе, и в сфере федеративных отношений. Все, что касается федерализма, на наш взгляд, адресовано, прежде всего, Совету Федерации, куда входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации. То есть, Совет Федерации и «по определению», и по своей природе призван быть институтом «защиты» федерализма, его выражением и отражением.

Однако, на сегодняшний день вряд ли можно в полной мере утверждать, что Совет Федерации является таким институтом по результатам его деятельности. Следовательно, задача состоит в том, чтобы раскрыть, показать эти результаты и сформулировать позиции по активизации работы Совета Федерации как института обеспечения и развития федерализма в России. Такая задача может быть выполнена в ходе научного исследования, предполагающего объективный подход к анализу, оценке происходящих процессов.

Современное состояние и перспективы развития федерализма в Российской Федерации непосредственно связаны с содержанием и динамикой экономических, социальных, политических процессов, разрешением комплекса противоречий, сдерживающих поступательное

---

[1] См: Российская газета. 2008. 15 декабря.
[2] См.: Российская газета. 2008. 06 – 12 ноября.
[3] См.: Российская газета. 2008. 6 ноября.

инновационное развитие нашего общества и государства, которые испытывают действие негативных факторов, обусловленных целым рядом явлений объективного и субъективного характера в экономике, политике, праве, в сфере федеративных и межнациональных отношений, механизмах согласования интересов личности, общества и государства, федерального центра и регионов, органов исполнительной, законодательной (представительной) власти, институтов местного самоуправления и гражданского общества.

На новом этапе развития, подтверждая приверженность демократическим ценностям Конституции Российской Федерации, политическое руководство страны видит решение указанных проблем во взаимосвязи с решением общих задач модернизации общественно-политических, социально-экономических и политико-правовых основ федеративного демократического правового, социального государства. Курс на модернизацию всех сторон жизни российского общества, политической системы и совершенствование федеративного устройства России, определенный, как уже указывалось, главой государства в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, предполагает существенные корректировки политико-правовой конструкции, сложившейся в России. Объективная потребность в таких изменениях, по мнению Президента России Д.А. Медведева, возможна, поскольку наше общество в основном освоило навыки, практику и процедуры демократии.[1]

В рамках процедур демократии широко обсуждаются поставленные политическим руководством страны такие элементы модернизационных процессов как децентрализация - вектор развития Российского государства в условиях федеративности. Идея децентрализации была представлена Президентом России Д.А. Медведевым на мировом политическом форуме в Ярославле (сентябрь 2011 г.) и нашла понимание у большинства его участников. Президент подчеркнул, что децентрализация означает передачу части государственных функций общественным организациям и части полномочий с верхних уровней власти на региональный и местный.[2] Эту задачу, как представляется, невозможно решить без активного участия Совета Федерации, органа, который теснее других государственных структур взаимодействует с субъектами Российской Федерации. Нынешняя практика Совета Федерации показывает, что и его руководство, и весь состав сенаторов с

---

[1] См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию //Российская газета. 6 ноября 2008, с.3.

[2] См.: Российская газета. 2011. 9 сентября.

пониманием относятся к инициативам Президента России и готовы их решать.

Возникает вопрос о выборе форм и методов (механизмов) решения поставленной задачи. В этом плане также необходимы научные изыскания. При этом не умаляется вклад руководства Совета Федерации, всех сенаторов в уже происходящие модернизационные процессы. Напротив, научное исследование, направлено, в том числе, на обобщение и показ этого вклада. Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко озвучила свое понимание модернизации и места Совета Федерации в этом процессе. Она сказала: «... Я понимаю, это слово достаточно широко –это не только модернизация экономики, производства, и переход на инновационные рельсы, но еще и модернизация управления институтов всех ветвей власти...».[1] К одним из таких институтов, который призван обеспечивать развитие федерализма, относится, на наш взгляд, Совет Федерации.

Чтобы показать это на научном уровне нами избрана данная тема исследования. В этом мы видим ее актуальность.

Степень научной разработанности проблемы.

Изучение проблем федерализма, федеративных отношений в рамках различных научных дисциплин, направлений и парадигм исследований имеет богатую историю и насчитывает несколько веков. В те или иные периоды развития научного знания о государстве и праве, политике и политических отношениях, демократии, как форме и способе реализации политической власти народа, внимание исследователей акцентировалось на политических, правовых, экономических, территориальных и иных аспектах функционирования государства.

Соотношение народной воли и политической власти, как основ государственного управления, а также целый ряд других проблем, разрешению которых посвятили себя мыслители прошлого, нашли свое отражение в трудах Аристотеля, Платона, Цицерона, Сократа, Фомы Аквинского и др. Поиску и обоснованию моделей государственности, отвечающих интересам народа, посвящены сочинения Т. Мора, Н. Макиавелли, Дж. Локка, Ш. Монтескье и многих других исследователей. В трудах, ставших классическими для государствоведения, содержатся взгляды и идеи, лежащие в основе современных политических и правовых теорий.

В развитие научно-теоретических подходов к разрешению одной из краеугольных проблем демократии – проблемы разделения властей внесли неоценимый вклад И. Кант, Г. Гегель, Т. Гоббс и другие мыслители прошлого и настоящего.

---

[1] См.: Матвиенко В.И. Добрый Совет//Российская газета. 2011, 17 ноября. С.6.

Подробный обобщающий анализ учения о народе, власти, государстве, праве представлен в трудах целого ряда отечественных ученых. Проблемы построения российского государства рассматриваются А.Д. Градовским, Н. Костомаровым, Н.Я. Данилевским, М.А. Бакуниным и др. Проблемы федерализма и политического устройства России исследовались И. Ильиным, Ф.Ф. Кокошкиным, А. Ященко и другими учеными.

Большой вклад в развитие государственного устройства России в условиях государства рабочих и крестьян внесли сторонники научно-теоретической концепции права наций на самоопределение, реализованной в национально-государственном устройстве СССР.

Существенное влияние на подходы ученых к исследованию современных отечественных проблем российской государственности и федерализма в современный период оказали труды Д.Дж. Элейзера, П. Кинга, Р. Даниэльса, В. Острома, Х. Линца, А. Лейпхарта, А. Токвиля, У.Р. Хальтерна и других зарубежных исследователей.

Изменения в общественной системе, обусловленные формированием новых демократических государств на постсоветском пространстве, открытость и плюрализм в политических оценках теории и практики советского федерализма позволили отечественным ученым с новых научных позиций рассмотреть достижения и просчеты в осуществлении внутренней политики в Советском Союзе, переосмыслить сложившуюся в СССР систему федеративных отношений.

Теоретико-методологическое обоснование и развитие политического содержания, а также анализ отечественных особенностей федерализма содержатся в трудах Р.Г. Абдулатипова, А.Н. Аринина, А.С. Автономова, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентея, Л.М. Дробижевой, И.Н. Барцица, В.В. Гайдука; В.М. Герасимова, В.Н. Дахина, В.Ю. Зорина, К.В. Калининой, В.Н. Лысенко, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, А.И. Соловьева, М.В. Столярова, Е.Н. Трофимова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина и других российских ученых. Комплексный подход к анализу развития федерализма в России содержится в трудах отечественных исследователей, положивших начало формированию нового направления политической науки, получившей наименование «федерология».

Важное значение для разработки проблемы исследования имеют труды Р.Г. Абдулатипова, Д.Р. Абдулатипова, А.С. Автономова, М.А. Аствацатуровой, М.С. Бочковой, В.В. Гайдука, Ж.В. Гусевой, М.Н. Губогло, А.Ф. Дашдамирова, Л.М. Дробижевой, О.В. Евстигнеевой, В.Ю. Зорина, В.С. Комаровского, А.В. Максимова, и других исследователей.

Следует отметить большую глубину и широкий охват исследованиями проблем федерализма в современной России. Данное обстоятельство создает определенную теоретико-методологическую

основу для дальнейших исследований как общих, так и частных аспектов функционирования современных политических институтов в интересах дальнейшего научного осмысления проблем совершенствования и развития федеративных отношений.

Однако наше исследование основное внимание сосредоточивает на Совете Федерации, как институте обеспечения и развития федерализма, а этот аспект общей проблемы федерализма изучен недостаточно, особенно с учетом происходящих на современном этапе модернизационных, реформаторских процессов.

Гипотеза исследования состоит в предположении, что в условиях модернизации политической системы потребности совершенствования и развития федеративных отношений обусловливают необходимость повышения роли и значения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, как палаты парламента, выражающей интересы субъектов Российской Федерации, и политического института, целью и содержанием деятельности которого является законодательное обеспечение и развитие федерализма, совершенствование федеративных отношений.

Объект исследования – общественные, государственно-правовые и политико-правовые отношения, складывающиеся в процессе функционирования Совета Федерации по обеспечению и развитию российского федерализма.

Предмет исследования – политические, политико-правовые документы и материалы, нормативные правовые акты, касающиеся деятельности Совета Федерации по обеспечению и развитию федерализма, конкретная практика деятельности сенаторов и структур Совета Федерации в сфере федерализма.

Цель исследования – на основе результатов анализа научно-теоретических взглядов на федерализм, как комплексное и многоаспектное явление современной общественно-политической действительности, отражающих историю, состояние и перспективы развития федеративных отношений в Российской Федерации, рассмотреть конституционное предназначение, практику работы и роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в реализации идей федерализма, определить и научно обосновать направления оптимизации деятельности верхней палаты российского парламента, как института обеспечения и развития федерализма, законодательного и представительного органа власти федеративного государства.

Актуальность темы диссертационного исследования, его объект и предмет обусловили необходимость постановки и решения следующих **исследовательских задач:**

- обосновать и раскрыть тезис о том, что Совет Федерации – институт обеспечения и развития федерализма;

- проанализировать проблемы становления и развития российского федерализма;

- рассмотреть систему органов представительной власти как институциональную основу федеративной демократии;

- выявить значение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в обеспечении и развитии федерализма;

- провести анализ практического опыта функционирования верхней палаты российского парламента в контексте демократизации федеративных отношений, реализации интересов федеративного многонационального государства с учетом региональных особенностей и потребностей современного этапа развития Российской Федерации;

- выявить степень влияния регионализации федеративных отношений и федеративной политики на укрепление российской государственности;

- сформулировать и научно обосновать основные направления оптимизации деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления по дальнейшему развитию федерализма.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический, структурно-функциональный, деятельностный, конкретно-исторический, социологический и другие общенаучные и частные методы исследований, свойственные политологическому анализу сложной политико-правовой проблемы.

В диссертации широко использован междисциплинарный подход, позволяющий выявить политологическое содержание и специфические особенности явлений, процессов, факторов и условий, характеризующих генезис, современное состояние и перспективы развития предметно-объектных связей и отношений в рамках объектно-предметной среды, научно-теоретические и прикладные аспекты, связанные с содержанием и природой российского федерализма и другими явлениями, отражающими современные особенности и тенденции его развития.

Теоретико-эмпирическая база диссертационного исследования включает нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, законодательство СССР и РСФСР, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, тексты выступлений политических деятелей, публикации интернет-сайтов, статистические материалы.

Отдельную группу источников составляют материалы Автоматизированной системы обеспечения законопроектной деятельности

Государственной Думы (АСОЗД), официальные сайты Совета Федерации и других органов государственной власти Российской Федерации.

Рассуждения и выводы, изложенные в диссертации, базируются на результатах исследований российских и зарубежных ученых, представленных в научных статьях и монографиях, в научной и учебно-методической литературе по теме исследования, а также содержащихся в материалах парламентских слушаний, «круглых столов», научных и научно-практических конференций.

Достоверность научных результатов обеспечивается применением методов, способствующих достижению поставленной цели и решению исследовательских задач, апробацией результатов исследования при проведении мониторинга законодательства и правоприменительной практики в ходе подготовки материалов и текста ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, использованием широкого круга источников научного, нормативно-правового и статистического характера.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании институционального значения верхней палаты Федерального Собрания как института, обеспечивающего законодательное регулирование федеративных отношений, согласование и артикуляцию интересов субъектов Российской Федерации, координацию деятельности законодательных (представительных) органов власти на федеральном, региональном и местном уровнях, а также других субъектов федеративных отношений в целях модернизации политической системы России, укрепления ее федеративного устройства.

С учетом вышеизложенного, на защиту выносятся следующие **положения и выводы, обладающие научной новизной.**

1. С первых дней своего существования Совет Федерации как одна из палат Федерального Собрания выступил в роли представительного и законодательного органа, призванного развивать и реализовывать фундаментальные принципы и идеи федерализма в практике своей деятельности. Всесторонне обеспечивать учет региональных интересов в развитии законодательства Российской Федерации, и их отражение в деятельности субъектов федеративных отношений. История становления и развития Совета Федерации самым непосредственным образом связана со становлением институтов федерализма в России и отражает сложность и противоречивость процессов его развития.

Достижение позитивной динамики в развитии федерализма есть результат реализации комплекса политико-правовых, финансово-экономических и социальных мер, которые осуществляются в Российской Федерации при непосредственном участии верхней палаты российского парламента. Деятельность Совета Федерации отражает сложившуюся

систему сдержек и противовесов, являющуюся одним из фундаментальных принципов и инструментов демократии, и свидетельствует о том, что данная палата сформировалась как институт обеспечения и развития федерализма.

2. Фундаментальной основой российского федерализма является единство субъектов Российской Федерации в многообразии их региональных особенностей и полиэтничности государства, которое, в свою очередь, обусловливает вариативность моделей представительства интересов избирателей в законодательных органах власти, выступающих в качестве инструментов обеспечения федеративной демократии, а также структуру и особенности деятельности Совета Федерации, как относительно самостоятельного института обеспечения и развития федерализма.

Эволюция процедур формирования Совета Федерации свидетельствует, что они, с одной стороны, находятся в прямой зависимости от тенденций, отражающих развитие государственного строительства и федеративных отношений, а, с другой стороны, – обусловливаются потребностями укрепления Совета Федерации как института обеспечения и развития федерализма.

3. Как институт обеспечения и развития федерализма, Совет Федерации представляет собой орган, выполняющий координирующую и согласующую роль в разрешении проблем разграничения предметов ведения и полномочий, реализации принципа субсидиарности в отношениях между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Функция основного механизма и инструмента взаимодействия и координации принадлежит Совету законодателей. Основной задачей Совета законодателей является поиск моделей и путей оптимального распределения властных функций таким образом, чтобы это способствовало достижению стратегических целей — значимого роста благосостояния граждан, обеспечения межнационального согласия, целостности федеративного государства и незыблемости суверенитета Российской Федерации.

4. Архитектура и порядок формирования федеральных органов представительной власти выступают важнейшими объектами политических технологий при реализации федеративных отношений. Оптимизация модели формирования состава верхней палаты парламента является неотъемлемым политико-правовым компонентом механизма совершенствования федеративных отношений, в основе которого лежат

сбалансированная федеративная и региональная политика, учет этнонациональных и этнокультурных факторов в развитии субъектов Федерации.

Совершенствование порядка формирования и деятельности Совета Федерации, как «палаты регионов», обусловливается требованиями сбалансированного развития субъектов федерации, совершенствования федеративных отношений, укрепления институтов федеративной демократии, обеспечения и развития федерализма в целом. Реализация данных требований в деятельности Совета Федерации оказывает непосредственное воздействие на демократизм и транспарентность региональной политики, эффективность действия механизмов принятия политических решений, как на региональном, так и федеральном уровнях, способствует укреплению российской государственности.

5. Наряду с основополагающими принципами федерализма, одним из ключевых условий и факторов совершенствования и развития федеративных отношений выступает субсидиарность. Реализация принципа субсидиарности в деятельности федеральных органов государственной власти предполагает нахождение оптимальной модели взаимодействия разных уровней власти на основе баланса местных, региональных и общенациональных интересов, обеспечивающего эффективное управление общественными процессами.

Теоретико-методологическая значимость работы.

В диссертации осуществлено комплексное исследование содержания, особенностей и специфики деятельности Совета Федерации, исходя из его места в архитектуре политической власти, системы представительных и законодательных органов власти в федеративном государстве с учетом результатов опыта практической деятельности по законодательному регулированию правоотношений, возникающих по вопросам федерализма в Российской Федерации. Исследование вносит определенный научный вклад в развитие теории федерализма, научно-теоретическое осмысление природы и содержания федеративных отношений, посредством использования исследовательских инструментов, свойственных политической науке.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что положения и выводы диссертации могут быть использованы в процессе оптимизации организационно-правовых и административных механизмов деятельности руководства, комитетов и комиссий Совета Федерации, структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, а также в разработке учебно-методических комплексов по дисциплинам «Политология», «Федерология», «Федеративные и

национальные отношения», «История России», «Государственное и муниципальное управление», «Политическая история России», преподавании других социально-экономических и гуманитарных дисциплин в учреждениях высшего профессионального образования.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на проблемной группе кафедры национальных и федеративных отношений РАНХ и ГС, ее выводы и положения одобрены и рекомендованы к защите. Материалы диссертации, научно-теоретические и практические вводы и рекомендации исследования были использованы в выступлениях диссертанта на «круглых столах» в Совете Федерации, при подготовке ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, а также в различных публикациях по теме диссертационной работы.

Структурно диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, а также списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, степень ее разработанности в научной литературе, определяются цели и задачи исследования, ее объектно-предметная область, раскрываются научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, описывается теоретико-методологическая и эмпирическая база исследования, его теоретико-практическая значимость, показывается апробация работы.

В первой главе «Теоретико-методологические аспекты анализа институциональных основ федерализма» рассматриваются теоретико-методологические аспекты анализа исследуемой проблемы, структурно-функциональные характеристики палаты российского парламента как самостоятельного компонента политической системы в процессе реализации идей федерализма в условиях активизации процессов реформирования политической системы России.

На основе исследования эволюции порядка формирования Совета Федерации, политологического анализа результатов поиска приемлемых форм и содержания деятельности верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению федеративной политики, а также развития институтов местного самоуправления анализируются актуальные проблемы, характеризующие место Совета Федерации в системе российского парламентаризма и потенциал «палаты регионов» как института обеспечения и развития федерализма.

В первом параграфе *«Особенности становления и развития федеративных отношений в России»* на основе политологического анализа научно-теоретических взглядов, концепций и теорий федерализма, а также исторических условий и процессов, сопровождавших становление и развитие взаимоотношений между Федерацией и составляющими ее частями – субъектами федерации, исследуются их особенности и тенденции в развитии федеративных отношений.

Анализируя взгляды и позиции различных ученых и политиков, отражающие противоречивость оценок путей и результатов развития федерализма в России, автор отмечает сложность в формировании и выстраивании федеративных отношений и иллюстрирует это рядом примеров.

Рассмотрение процесса становления федерализма в России связывается автором с демократическими преобразованиями, произошедшими в период новейшей российской истории, и осуществляется в контексте научно-теоретических подходов, отражающих развитие идей федерализма и федеративной демократии, содержащихся в трудах отечественных и зарубежных ученых. При этом, в частности, федеративная демократия в трактовке, представленной автором, выступает феноменом и предметной общественно-политической средой, в которой наличие, содержание, функции и сама деятельность палаты парламента России – Совета Федерации – может рассматриваться как структурно-функциональный компонент механизма реализации федеративных отношений, а сама «палата регионов» – как институт обеспечения и развития федерализма.

При рассмотрении методологических оснований идеи федеративной демократии, автором отмечается, что отсутствие нормативно закрепленных конституционно-правовых критериев и принципов федеративной демократии требует системных исследований для дальнейшего совершенствования федеративных отношений. В данной связи особенностью современного этапа научно-теоретического осмысления феномена федерализма в конструкции федеративной демократии, является пока еще не достаточно конкретное представление о той идеальной модели, которая будет оптимально соответствовать сохранению и развитию российской государственности, дальнейшему совершенствованию российского федерализма.

Во втором параграфе *«Система федеральных органов представительной власти в Российской Федерации и их место в обеспечении и развитии федерализма»* анализируется конституционно-правовое закрепление в отечественном законодательстве системы

федеральных законодательных и представительных органов и их роль в развитии федерализма в Российской Федерации.

Автором рассматриваются общие теоретические подходы к определению понятия «система», обосновывается представительный характер палат Федерального Собрания, как институциональных компонентов федеративной демократии, а также подчеркивается их роль как законодательных органов государственной власти Российской Федерации в формировании и реализации федеральной политики.

Исследуется массив законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, в которых содержатся положения, отражающие сущность, функциональное предназначение, особенности их деятельности, а также порядок взаимодействия с учетом их структурно-функциональной и институциональной роли, а также значения в политической системе российского общества и государства.

В параграфе последовательно анализируются модели порядка формирования верхней палаты парламента России, имевшие место с момента его образования. Рассматривая различные, зачастую, полярные взгляды и оценки о месте Совета Федерации в современной политической системе России, автор подчеркивает, что по своему политическому содержанию укрепление вертикали исполнительной власти, обусловленное усложнением социально-экономических и политических процессов в стране, имевшее место в отдельные периоды, было оправдано необходимостью выстраивания архитектуры политической власти в интересах разрешения целого ряда комплексных проблем в сфере федеративных отношений и обеспечения национальной безопасности страны, поиском оптимальных путей преодоления дисбаланса интересов федерального центра и отдельных регионов.

Результаты анализа четырех моделей порядка формирования Совета Федерации, сочетающих принципы «назначения» и «избрания», проведенного в диссертации, показывают, что изменения в архитектуре политической системы России, осуществляемые с учетом складывающейся общественно-политической обстановки в различные периоды развития государства, предопределили характер большинства преобразований в системе федеральных и региональных органов представительной власти в начале XXI века. Именно под воздействием объективных политических обстоятельств и потребностей укрепления государства в деятельности органов государственной власти в рассматриваемый период преобладали методы централизации, оказывая существенное влияние на порядок формирования верхней палаты.

В рамках объектно-предметной области в данном параграфе осуществляется политологический анализ внутренней структуры верхней палаты парламента, вопросов ее ведения в части законодательного и деятельностного обеспечения внутренней и внешней политики

государства, а также общей организации деятельности палаты парламента и работы Аппарата Совета Федерации.

В тексте диссертации отмечается, что, являясь важным элементом в механизме государственной власти, Совет Федерации обеспечивает стабильность и преемственность власти, представительство региональных интересов на федеральном уровне. К его компетенции относятся основополагающие вопросы: войны и мира, международных договоров, федеративных отношений, окончательных кадровых решений в отношении высших должностных лиц, в том числе Президента Российской Федерации, и многие другие. Рассматривая структуру палаты, диссертант отмечает, что ее предопределяют полномочия и функции палаты, а также порядок осуществления деятельности, связанной с организацией законодательного процесса.

Оценивая эффективность законодательной деятельности членов верхней палаты, автор отмечает, что результаты анализа законотворческой практики, связанной с использованием членами Совета Федерации права законодательной инициативы, свидетельствуют о наличии нереализованного потенциала, что снижает значение палаты регионов в законотворчестве и представительстве интересов субъектов федерации на федеральном уровне.

В целом диссертантом делается вывод о том, что дальнейшее развитие российского федерализма обусловливает необходимость более глубокого научно-теоретического осмысления представлений о народовластии, о политической и государственной власти, системе распределения властных полномочий по вертикали и горизонтали, механизмах сдержек и противовесов в ходе реализации принципов федеративной демократии и федерализма в целом, о содержании, особенностях становления и развития федеративных отношений в Российской Федерации, методах и способах их правового регулирования, об институциональных основаниях и оптимальных моделях обеспечения и развития федерализма в России.

При том подчеркивается, что гибкое сочетание централизации и децентрализации в организации функционирования политической власти, системы государственного управления на различных уровнях, включая муниципальный, предотвратило распад Российской Федерации и создало предпосылки для развития федерализма и совершенствования федеративных отношений на новом качественном уровне. В данной связи на очередном этапе модернизации политической системы перед властью и обществом актуализируются задачи научно-теоретического освоения и практического применения новых методов и способов артикуляции, согласования, координации и реализации интересов местных сообществ, субъектов Федерации и федерального центра.

Во второй главе «Роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в развитии федеративных отношений» анализируются проблемы законодательного обеспечения, взаимосвязи и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, регионализации федеративных отношений и совершенствования региональной политики, исследуются факторы региональных особенностей и полиэтничности государства в формировании и деятельности Совета Федерации, а также рассматриваются аспекты деятельности палаты, обусловливающие необходимость повышения роли Совета Федерации как института обеспечения и развития федерализма.

В первом параграфе *«Законодательное обеспечение федеративных отношений как приоритетное направление деятельности Совета Федерации»* отмечается, что наряду с профильными комитетами Совета Федерации (по конституционному законодательству, по делам Федерации и региональной политике, по вопросам местного самоуправления) основным структурным органом, в деятельности которого реализуется координирующая и согласующая функции законодательного обеспечения федерализма на федеральном и региональном уровне выступает Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей).

Совет законодателей создан в целях укрепления федеративных отношений, артикуляции и согласования региональных и общенациональных интересов как совещательный орган законодательных (представительных) органов власти различных уровней. Совет законодателей сформирован в 2002 году. За период его существования созданы и апробированы формы и методы работы, создающие условия для участия представителей региональной власти в формировании общегосударственной политики. Это позволило федеральным и региональным законодателям сформировать плацдарм, способствующий консолидации усилий для решения общих проблем и перспективную площадку для дальнейшего освоения и развития идеи федеративной демократии.

В диссертации отмечается, что Совет законодателей превратился в один из важных инструментов парламентской системы, предназначенный для развития и совершенствования федеративных отношений. Отличительной особенностью данного органа, обусловленной потребностями реализации функций координации и согласования, является его состав.

Анализируя результаты деятельности Совета Федерации по законодательному обеспечению федеративной политики и гармонизации федеративных отношений, диссертант отмечает, что фактором нестабильности единого правового пространства по-прежнему остается недостаточная эффективность участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе. Основными причинами этого являются сложность выражения консолидированной позиции регионов, трудности в обеспечении необходимого содержательного и юридического качества подготовки законодательных инициатив. В данной связи автором предлагается рассмотреть возможность трансформации Совета законодателей из временного в постоянно действующий орган, деятельность которого должна осуществляться на системной организационно-правовой основе и быть обеспечена соответствующими постоянными рабочими органами и аппаратом.

В диссертации подчеркивается, что для преодоления негативных моментов в обеспечении взаимосвязи и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления важное значение имеет одобренная президиумом Совета законодателей Совета Федерации 27 мая 2009 г. «Концепция совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе», в которой определены основные задачи взаимодействия, его принципы и направления, меры правового, организационного, информационного характера, способствующие учету мнений и опыта региональных законодателей при принятии федеральных законов.

Учитывая потребности реформирования политической системы, в диссертации подробно рассматриваются перспективы реализации принципа субсидиарности в деятельности Совета Федерации как одного из условий дальнейшей демократизации федеративных отношений. При этом субсидиарность рассматривается как принцип, лежащий в основе распределения полномочий и компетенций между акторами, находящимися на разных уровнях властной пирамиды. По мнению автора, данный принцип выступает как один из принципов существующей и действующей системы взаимодействия федеральных органов, субъектов Федерации и институтов местного самоуправления, одновременно являясь политико-правовым компонентом формирования и функционирования механизма сдержек и противовесов. В федеративном государстве субсидиарность выполняет такую роль на вертикальном уровне организации государственной власти.

Диссертант полагает, что в современных условиях принцип субсидиарности может выступать как фундамент новой модели политического взаимодействия федерального центра и регионов. При этом интересы субъектов политической системы, органов государственной власти различных уровней и местного самоуправления могут быть артикулированы (выражены, объединены) и реализованы на основе данного принципа. Автор убежден, что относительная автономность местного самоуправления не является препятствием в реализации данного принципа, поскольку он предполагает, что реализация целей и задач конкретной деятельности по социально-экономическому и этно-культурному развитию происходит на том уровне, который в большей мере соответствует решению имеющихся проблем.

Рассматривая перспективы реализации принципа субсидиарности, диссертант солидарен с авторами, которые полагают, что до сих пор отсутствует единство мнений по поводу того, при каких условиях должен проявляться принцип субсидиарности, в каких отношениях он применим, возможна ли его реализация при различных формах конституционно-правового статуса субъектов в федеративном государстве. Очевидно, что на современном этапе развития государства и общества как политический принцип, субсидиарность может быть использована в интересах развития федерализма в России.

В рамках совершенствования системы федеративных отношений в интересах укрепления российской государственности в данной части научной работы рассматривается роль Совета Федерации в осуществлении масштабной деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Отмечается, что вплоть до 2011 года Совет Федерации выступал единственным государственным органом, полномасштабно проводящим в стране такую работу. В данной связи в диссертации анализируются некоторые результаты деятельности по законодательному обеспечению взаимосвязи и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, основанные на результатах анализа материалов ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации.

Во втором параграфе *«Регионализация федеративных отношений и основные направления совершенствования деятельности Совета Федерации»* анализируются научно-теоретические подходы к определению феномена регионализации, региональной политики и высказывается мнение, что условием становления подлинного федерализма в России является его совершенствование в соответствии с общей концепцией реформирования политической системы. При этом, как

полагает автор, следует с особой тщательностью учитывать современные особенности развития федеративных отношений, влияние на них регионального и полиэтнического факторов. В обоснование данного тезиса приводятся научные результаты, полученные целым рядом исследователей и самим автором.

Диссертант отмечает, что в настоящее время одну из ведущих ролей в законодательном обеспечении региональной политики играет верхняя палата российского парламента, которая направляет законотворческий процесс на гармонизацию отношений между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Конституция Российской Федерации создает для этого необходимые предпосылки, являясь основой для совершенствования механизма регулирования федеративных отношений и разработки его новых эффективных моделей.

Исходя из современных представлений о принципах федерализма и инструментах их реализации, включая принцип субсидиарности, в тексте исследования предлагаются и обосновываются отдельные направления совершенствования региональной политики в Российской Федерации.

Автором также формулируются актуальные проблемы, требующие разрешения в рамках законодательного обеспечения региональной политики, одной из ключевых среди которых является низкая корреляция взаимосвязи между правами, статусом, льготами и привилегиями субъектов Федерации и их вкладом в решение общероссийских проблем.

В диссертации отмечается, что согласование и гармонизация целей и задач политического и социально-экономического развития субъектов Федерации и страны в целом диктуют необходимость обеспечения большей транспарентности в формировании и реализации федеративных отношений, что, по мнению автора, сыграет свою позитивную роль в обеспечении устойчивости и более высокой динамики развития России как сильного федеративного государства. В данной связи преодоление корпоративно-бюрократического характера института представительства интересов субъектов федерации в условиях совершенствования федеративных отношений и оптимизации политико-правовых механизмов согласования региональных и общенациональных интересов находятся в прямой зависимости от результатов процесса становления и развития всего спектра демократических институтов российской политической системы.

В диссертации отмечается, что парадоксы федеративного деления Российской Федерации, сохранившиеся от прежней советской системы, препятствуют более сбалансированному и динамичному развитию территорий. По мнению автора, обоснованному в тексте диссертации, с учетом существующих различий между основными показателями размера

территории, численности населения, государственно-правового статуса субъектов Федерации приобретают актуальность проблемы политико-правового и организационного конструирования (проектирования) наиболее приемлемых моделей конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. Одновременно, актуализируются задачи повышения значимости представительства интересов избирателей, опосредовано делегирующих власть лицам, которые избираются (назначаются) представительной и исполнительной ветвями власти субъектов Российской Федерации, то есть политического статуса и веса членов Совета Федерации.

В целях усиления значимости и роли представительства интересов субъектов Федерации на федеральном уровне власти диссертант предлагает рассмотреть модель, предполагающую более справедливое распределение мандатов членов Совета Федерации, исходя из общей численности избирателей субъекта, интересы которого представляет избранный (назначенный) член Совета Федерации.

В исследовании подробно рассматриваются факторы, обусловливающие сущностное содержание отношений, складывающихся между субъектами Российской Федерации. К таким факторам, в первую очередь, относятся те, которые связаны с особенностями субъектов Федерации, обусловленными национально-государственным устройством России и многонациональным составом населения, характеризующим страну, как полиэтничное государство.

Кроме того, автором проводится анализ генезиса российской федеративной системы, в котором прослеживается несколько этапов, отражающих влияние региональных особенностей и полиэтничности на формирование архитектуры и содержание федеративных отношений в России. При этом делается вывод о том, что укрупнение субъектов Российской Федерации, представляемое некоторыми исследователями как тенденция к трансформации конституционно-правового статуса субъектов на основе унификации, не отражает функциональное и институциональное содержание модернизации политической системы и не отвечает основополагающим принципам федерализма.

Оценивая эффективность деятельности различных органов, входящих в структуру верхней палаты, в частности, Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений, отмечается, что ее временный и «общественный» характер отражает сложное и противоречивое политическое содержание современных федеративных отношений и недостаточную степень учета региональных и полиэтнических факторов при формировании и реализации внутренней политики в Российской Федерации.

В данной связи автор предлагает сформировать в Совете Федерации самостоятельный структурный орган по законодательному обеспечению национальной политики в Российской Федерации и ее субъектах, который бы осуществлял свою деятельность на постоянной основе. Отсутствие такого органа, как в структуре исполнительной, так и законодательной власти в течение многих лет, по мнению автора, с одной стороны, обусловлено сложностью и противоречивостью национальных отношений в Российской Федерации и отсутствием политической силы и воли к их разрешению, а, с другой стороны, – стремлением сохранить неустойчивый, но, тем не менее, сложившийся статус-кво в межнациональном согласии.

Диссертант подчеркивает, что в современных условиях значение эффективного разрешения проблем федеративных отношений в связи с трансформацией, обусловленной политическими и социально-экономическими изменениями, происходящими в России, актуализируют задачи политико-правовой и структурно-функциональной модернизации деятельности Совета Федерации на основе:

– опыта государственного строительства и правового регулирования, накопленного в условиях развития политической системы на основе Конституции Российской Федерации и закрепления за верхней палатой роли ведущего органа, призванного возглавить процесс формирования концептуальных подходов к артикуляции и согласованию интересов, координации деятельности субъектов Федерации в целях дальнейшего развития федерализма;

– достижения уровня политико-правового развития, при котором институты федеративной демократии во взаимодействии с другими институтами федерализма и политической системы обеспечили бы условия для минимизации конфликтного потенциала в существующей системе федеративных отношений, а также для формирования оптимальных моделей разграничения предметов ведения и полномочий между субъектами федеративного государства;

- активизации теоретико-методологических и научно-практических исследований феноменов федерализма и федеративной демократии, поиска, конструирования и апробации эффективных моделей реализации федеративных отношений в интересах развития и совершенствования фундаментальных основ, методов и принципов федерализма, как неотъемлемого базисного условия функционирования и дальнейшего развития российского федеративного государства;

– глубокого научно-теоретического осмысления зарубежной практики реализации и законодательного регулирования политико-правовых основ государственности в условиях трансформации геополитического пространства, системных преобразований в

современных федеративных государствах, новых идей и эффективных моделей государственного устройства, выработанных современной зарубежной и отечественной политической наукой.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного анализа, формулируются основные научно-теоретические результаты и выводы, определяются перспективы дальнейшего изучения проблемы.

При этом отмечается, что в настоящее время роль и место верхней палаты в системе российского парламентаризма возрастает. Практическое становление Совета Федерации в качестве «палаты регионов», происходившее в период 1996 - 2001 годов, завершилось трансформацией законодательного органа Федерального Собрания в институт политической системы, призванный законодательно обеспечить меры по развитию федерализма и оптимизации федеративных отношений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, других участников федеративных отношений.

Подчеркивается, что важнейшими российскими внутригосударственными проблемами, требующими теоретического осмысления, являются поиск компромиссов между сторонниками идей унификации политико-правового статуса субъектов Российской Федерации и унитаризации государства и приверженцами дальнейшего развития федерализма, а также разработка и практическая реализация теоретических моделей совершенствования федеративных отношений, предполагающих творческое сочетание централизации и децентрализации, использование принципа субсидиарности при выстраивании архитектуры политического и государственно-правового устройства Российской Федерации в обозримой перспективе.

Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях, рецензируемого журнала:

1. Савенкова Л.В. История развития народного представительства в дореволюционной России//Вестник Военного университета. Раздел политологические науки. М.: ФСНИПБ «Наука – XXI», 2010. - № 4 (24). С. 168 – 175. (0,7 п.л.).

2. Савенкова Л.В. Актуальные вопросы предметов ведения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации//Вестник Военного университета. Раздел власть и общество. М.: ФСНИПБ «Наука – XXI», 2011. - № 1 (25). С. 118 – 123. (0,5 п.л.).

3. Савенкова Л.В. Роль Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в кадровом обеспечении деятельности органов государственной власти//Вестник Военного университета. Раздел нормы права. М.: ФСНИПБ «Наука – XXI», 2011. - № 2 (26). С. 153 – 158. (0,45 п.л.).

4. Савенкова Л.В. Участие Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в укреплении федеративных отношений//Вестник Военного университета. Раздел власть и общество. М.: ФСНИПБ «Наука – XXI», 2011. № 4 (28). (0,9 п.л.).

Общий объем публикаций – 2,55 п.л.

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

Савенкова Лилия Витальевна

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
как институт обеспечения и развития федерализма

Научный руководитель –
доктор исторических наук, профессор
Калинина Клавдия Владимировна

Изготовление оригинал-макета
Савенкова Лилия Витальевна

Подписано в печать 22. 11. 2011г. Тираж 80 экз.
Усл. п. л. – 1,3

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАНХ и ГС. Заказ № 263
119606 Москва, проспект Вернадского, 84