



На правах рукописи

Жидких Владимир Александрович

**ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва — 2005

Диссертационная работа выполнена
в Институте социально-политических исследований РАН

Научный руководитель — доктор социологических наук
Новиков Алексей Викторович

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Краснов Борис Иванович,

доктор политических наук, профессор
Воробьев Владимир Владимирович

Ведущая организация — **Институт сравнительной
политологии РАН**

Защита состоится 1 июня 2005 г. в 11 час. на заседании Диссертационного совета Д 002.088.03 при Институте социально-политических исследований РАН по адресу: 119991, г. Москва, Ленинский пр-т, д. 32 «А», ком. 1227 (12 этаж).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН

Автореферат разослан 28 апреля 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат философских наук



Т.В. Ковалева

2007-4

2356870

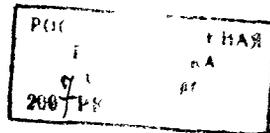
2255

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема федерализма в Российской Федерации является ключевой проблемой современной отечественной политологии. Неудачи нелиберальных экономических реформ, усилившиеся сепаратистские тенденции и настроения в некоторых регионах страны выдвигают на передний план политической теории проблему сохранения российской государственности, оптимизации взаимодействия Центра и субъектов Федерации. противоречия в отношениях которых начали нарастать в разных формах. Приоритетный характер данной проблемы вытекает из многонационального и многоконфессионального характера России как государственного образования. Этнические различия частей государства стали благоприятной почвой для акцентирования региональной политической элитой проблем местного характера вплоть до игнорирования интересов того единого целого, которым, несомненно, является Россия.

Особенно явно это проявилось в возникшем несоответствии общефедерального законодательства и законодательства субъектов Федерации. Система договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между общефедеральными органами власти и органами власти на местах, несколько сгладившая на первых порах эти противоречия, не смогла в полной мере учесть общегосударственные интересы, создав новую опасность усиления движения от конституционной Федерации к договорной, а попытки присвоить себе функции субъектов международного права и растущая ориентация регионов на сопредельные государства создали угрозу движения от федеративного устройства к конфедеративному

Беспрецедентное для постсоветской России падение авторитета центральной власти, отсутствие необходимой поддержки со стороны населения страны усугубили эту опасность. Главы



субъектов Федерации, зачастую реализуя свои политические амбиции, стали брать на себя все более широкий круг полномочий, затрагивающий все сферы жизнедеятельности общества, в том числе деятельность правоохранительных органов, создавая угрозу разрушения единого правового пространства. Решение ключевых проблем развития российского федерализма, таких как совмещение принципа равноправия субъектов Российской Федерации с дифференцированным подходом к определению их статуса, осуществление принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий Центра и субъектов Федерации, преодоление противоречий регионального законодательства федеральному, пока в значительной мере не отвечают требованиям полноправного развития России как федеративного государства.

Нерешенность фундаментальных теоретических и прикладных проблем развития российского федерализма отрицательно сказывается на политическом поведении масс, лишая их необходимых ориентиров к устройству собственного государства, оценке деятельности его различных звеньев. Все это вместе взятое не может не влиять на политическую стабильность в обществе, на политическое осознание насущных задач различными государственными структурами, на обеспечение власти необходимой поддержкой со стороны народа.

Характер современного этапа становления российского федерализма объективно требует обстоятельных политических и социологических исследований, раскрывающих сущность, признаки и принципы, типы и модели федерализма, перспективы его развития. Эти обстоятельства предопределили выбор темы, объекта и предмета исследования, его цели и задачи

Степень научной разработанности темы Возникшая в связи с распадом СССР сложная ситуация в сфере федеративных отношений объективно привлекает к себе внимание политиков, исследователей, ученых, представляющих различные направления общественной науки.

В появившихся в это время научных трудах были предприняты попытки проанализировать истоки российского федерализма, исторические предпосылки его появления, этапы развития, современное состояние, противоречия и проблемы постсоветского периода. спрогнозировать перспективы развития. В этой связи в первую очередь следует выделить работы Р.Г. Абдулатипова, С.Н. Бабурина, Э.А.Баграмова, М.В. Баглая, В.Г. Вешнякова, М.Н. Губогло, В.Н. Иванова, В.Н. Кузнецова, О.Е. Кутафина, Г.В. Мальцева, В.С. Нерсисянца, Г.В. Осипова, Е.С. Строева, Т.Я. Хабриевой, С.М. Шахрая, Р.Г. Яновского, Ю.Ф. Ярова, посвященные общим проблемам федерализма. Ценность их заключается в разработке категориального аппарата, отражающего существенные аспекты федерализма, в обосновании принципов федеративного устройства, отличающих данный тип территориально-политической организации государства от организации унитарного государства, с одной стороны, и от организации конфедерации – с другой. В них получили отражение теоретически важные вопросы истории формирования и современного состояния российского федерализма. его особенности, тенденции и перспективы.

В историческом плане следует отметить, что проблемы федерализма были предметом исследования в работах виднейших российских ученых и государственных деятелей: Н.Н. Алексеева, М.А. Бакунина, Н.А. Бердяева, С.Ю. Витте, А.И. Герцена, И.Я. Данилевского, Н.А. Ильина, Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, П.А. Кропоткина, В.И. Ленина, Н.М. Муравьёва, Г.И. Муромцева, П.И. Пестеля, Г.В. Плеханова, А.Н. Радищева, П.А. Столыпина, П.В. Струве, Г.Н. Чичерина, А.С. Яценко и других.

Весьма продуктивен и востребован теоретико-методологический опыт зарубежных авторов П.Бурдьё, А. Гамильтона, Т.Гоббса, Г.Еллинека, У.Ливингстона, П.Лейпхарта, Д.Мэдисона, У.Райкера, А. де Токвиля, Э.Хантингтона, А.Этциони и других.

Анализу различных сторон становления современного российского федерализма посвящены работы Г.В. Атаманчука,

А.Н. Аринина, Л.Ф. Болотенковой, Ю.Г. Волкова, Н.М. Добрынина, В.Н. Лысенко, В.Б. Пасгухова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тишкова, Ж.Т. Тощенко, И.А. Уминовой, В.Е. Чиркина и других

К отдельной группе исследований можно отнести работы В.А. Васильева, В.П. Иерусалимского, А.Е. Козлова, Е.Р. Кастеля, А.В. Самохвалова, Р.Л. Уотса, содержащие сравнительный анализ российской и зарубежных федераций, а также целиком посвященные изучению федеративного устройства других государств. Значение этих работ определяется сравнительным анализом российского и зарубежного опыта федеративного строительства.

Несмотря на значительный круг авторов, посвятивших свои исследования проблемам федерализма, вопрос дальнейшей разработки проблем федеративного строительства с повестки дня не снимается.

Объектом диссертационного исследования выступает федеративное государство как основа политической стабильности устойчивого и поступательного развития современного российского общества.

Предметом исследования является эволюция федеративных отношений в условиях современной России.

Цели и задачи исследования Исходя из актуальности обозначенной темы, опираясь на достигнутые результаты в теории федерализма, диссертант поставил перед собой цель продолжить научный анализ основных проблем становления и развития современных федеративных отношений для определения наиболее перспективных путей реализации федерализма в России.

В соответствии с поставленной целью в работе ставятся следующие задачи:

- рассмотреть теоретико-методологические представления о федерализме и их развитии на современном этапе;
- провести исследование политические аспектов совершенствования федеративных отношений на основе анализа деятельности обеих палат Федерального Собрания РФ и Межпарламентской ассамблеи СНГ,

- дать классификацию моделей федерализма, выявить их генезис, сущность и практическую значимость;
- рассмотреть теоретические представления о равноправии субъектов Федераций, проанализировать практику взаимоотношений Центра и российских регионов;
- провести политологический анализ проблем, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами федерации;
- сформулировать выводы, предложения и рекомендации, касающиеся политических аспектов совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая база исследования.

В рамках исследования использованы общенаучные (исторический, системного анализа, сравнительный), а также частные научные методы познания социально-политических явлений и процессов, сопровождающих федеративное строительство (сравнительно-правовой, историко-правовой, ретроспективной реконструкции). Применены методы диалектического познания, системно-структурный и логический подходы, что позволило выявить определенные закономерности и тенденции развития теорий федерализма, проблем российской федерации, наметить возможные пути их разрешения. Указанные методы применялись в сочетании с широко используемыми для познания основных закономерностей полигико-правового развития требованиями объективности, историзма и реализма

Нормативную основу диссертации составили Конституция Российской Федерации, Федеративный договор, федеральные законы России, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, ежегодные Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, Договоры и Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации. Информационную базу составили

статистические и социально-политические данные по теме диссертации. справочная политическая, социологическая и юридическая литература, компаративистский анализ политических и правовых документов, конституций ряда зарубежных государств.

Проблемы становления и развития федеративных отношений исследуются как междисциплинарные, лежащие на стыке политологии, социологии и права.

Научная новизна исследования определяется следующим:

1. Прежде всего концептуальным политологическим подходом к изучению федерализма, основанном на конкретном анализе проблем развития политического процесса в России. Научная разработка такого подхода опирается на теорию развития с учетом трансформации российского общества.

2. Выявленными тенденциями развития российского федерализма, их историческими особенностями.

3 Сравнительным анализом развития современного федеративного строительства в России на основе отечественного и зарубежного опыта.

4 Рассмотрением социально-политических аспектов суверенитета федеративного государства и его субъектов, связанные с формированием вертикали власти, равноправием субъектов федеративного государства, разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти в центре и на местах. Автор показывает, что оптимальной для России является модель государственного федерализма, обеспечивающая единство и государственно-территориальную целостность, равноправие и свободное развитие субъектов Федерации, государственную защиту индивидуальных и коллективных прав и свобод граждан России.

5 С введением в научный оборот комплекса новых политологических и социологических данных на основе проведенных автором исследований, материалов текущего делопроизводства обших палат Федерального Собрания Российской Федерации, Межпарламентской ассамблеи государств СНГ

Основные положения, выносимые на защиту

В диссертационном исследовании автором сформулированы, обоснованы и выносятся на защиту следующие теоретические положения и практические выводы, определяющие специфику и особенности развития современного российского федерализма.

1. На основе анализа причин и условий возникновения федерализма как объективного социально-политического явления – его природы, сущности форм проявления и тенденций развития – дается современное научное обоснование федерализма как теории и практики государственного строительства. Федерализм как форма государственного устройства проявляется в различных видах и формах, что позволяет каждому государственному образованию определять свою модель развития.

2. История становления и развития многих федеративных государств мира показывает, что среди факторов влияния (причин и условий) на становление и развитие государственного устройства особое место занимают социально-политические, экономические и естественно-географические факторы. Названные обстоятельства стимулируют соответственно различные экономические интересы отдельных регионов, которые могут усиливать или ослаблять центростремительные и центробежные тенденции в организации и функционировании государства. Сегодня Россия является примером нового федеративного строительства, нового этапа развития федеративных отношений.

3. Новая модель федеративных отношений, именуемая российским федерализмом, появилась в связи с принятием Федерального договора (1992 г) и Конституции Российской Федерации (1993 г).

Этой системе присуща сложная структура, когда некоторые территориальные автономии, войдя в число субъектов Федерации, остались при этом в подчинении регионов, создавая связанные с этим конфликтные ситуации. Неустойчивости федеративных отношений способствовали некоторые негативные последствия федеративной практики, гипертрофированного централизма. Многие стали связываться с установлением демократических по-

рядков с федеративной организацией общественных отношений. Предполагалось, что передача реальных полномочий на места создаст действенную систему «сдержек и противовесов», которая станет мощным барьером на пути злоупотреблений властью, в т.ч. со стороны региональных элит. Однако утвердившаяся в России модель федерализма не только не ослабила, но даже существенно усилила самовластие местных администраций. Установившийся федерализм не стимулировал становление гражданского общества, которое эффективно контролировало бы власть снизу. Гражданское общество в нашей стране не оказывало заметного влияния на власть, в особенности в регионах.

4 Анализ федеративного строительства в последние пятнадцать лет свидетельствует, что оно было далеко от понятия и сущности федерализма, развиваясь с ошибками и противоречиями, кризисами и отсутствием стабильности в экономическом развитии страны, неразвитостью демократических институтов государства. Автор утверждает, что не может существовать подлинная федерация, в которой отдельные субъекты в силу своего этнического характера устройства имеют привилегированные отношения по сравнению с другими субъектами федерации.

5. Структурное переустройство Российской Федерации напрямую связано с проблемой оптимизации численного состава субъектов федерации. При решении этого вопроса не следует использовать в качестве доминирующего «национальный принцип» конструирования субъектной основы федерации, поскольку он ведет к сепаратизму, что противоречит духу федерализма.

6. Устойчивость, сбалансированность, гармоничное развитие федерации не могут быть достижимы без обеспечения полного реального равноправия всех субъектов федерации. Это означает, что необходимо двигаться к новой модели государственного устройства, постепенному переходу к региону нового типа, необходимости укрупнения субъектов Российской Федерации. Федеративное присутствие в деятельности региональных властей должно стать законодательно закрепленной нормой, не допускающей превали-

рования местных интересов над общегосударственными, интересов отдельных наций над общенациональными.

Действующая модель российского федерализма требует дальнейшего совершенствования в направлении использования ряда положений мировой теории и практики.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты позволяют уточнить политическое понимание федерализма. Положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской и законотворческой деятельности. Учитывая потребности гуманитарного образования, результаты исследования могут использоваться в лекциях и докладах, семинарских занятиях по проблемам федерализма.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались на заседании круглого стола «Конституционные основы федеративного устройства России» в Совете Федерации Федерального Собрания в ноябре 2003 г., на Всероссийской научно-практической конференции «Социальная сфера общества: региональные особенности, тенденции развития» в Санкт-Петербурге в мае 2004 г., на Всероссийской конференции «Развитие законодательства в сфере федеративных отношений» в Российской академии государственной службы при Президенте РФ в июне 2004 г., в публикациях по теме исследования.

Структура диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников литературы. Подобная структура обусловлена целью и предметом исследования, необходимостью решения поставленных научных задач и направлена на обоснование выдвигаемых в работе положений и выводов.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснован выбор и актуальность темы, показано состояние научной разработанности проблем, определены объект, предмет, цели и задачи исследования, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, указана практическая значимость проведенного исследования

Глава I. Методология исследования федерализма как формы государственного и политического устройства

Содержание главы составляет анализ политической эволюции федерализма. Федерализм понимается как комплекс идей о принципах, структуре и социальной ценности объединения различных культур, сообществ, соседних территорий в единое государство с целью более эффективной мобилизации и использования людских ресурсов, а также обеспечения внешней безопасности.

Федеративный опыт в России мал, а многовековые политические традиции далеки от федерализма. Только в последнее десятилетие XX века, впервые в своей истории, Россия встала на путь формирования федеративных отношений между центральной властью и регионами. Эволюция федерализма в постсоветской России характеризуется рядом представлений. Одно из них трактует федерализм как способ решения национального вопроса. Постсоветская реальность показала, что этнический федерализм оказывается нежизнеспособным как для межэтнических отношений, так и для становления эффективной федерации. Главные негативные последствия абсолютизации этнонациональных форм государственного устройства автор выделяет следующие

1. Существовавшие в РСФСР национальные автономии как на формы политического самоопределения титульных этносов

давали возможность рассматривать Российскую Федерацию не как изначально единое государство, а как договорное объединение суверенных государств. Этой возможностью воспользовались властвовавшие группировки в регионах. В основном речь в республиках шла не о сепаратизме, а о торге с центральной властью. Но разговор о суверенитете поставил под вопрос целостность правового, экономического и политического пространства России.

2. Обострились противоречия между национальными республиками и «русскими» краями и областями в силу асимметричности и амбиций субъектов Федерации. Противостояние «регионов» и «государств» наряду с борьбой Президента и Верховного Совета препятствовало принятию новой Конституции и эффективному государственному строительству.

3 Усиление этнократических тенденций в политической жизни республик и разделением граждан на представителей «коренных» и «некоренных» («титულных» и «нетитулных») национальностей привело к росту межэтнической напряженности.

4 В этнополитическом устройстве РСФСР были узаконены статусные претензии республик, автономных областей и национальных округов. В результате в России возникли субъекты Федерации, - причем и первые, и вторые считаются равноправными и напрямую соотносятся с федеральным центром.

Конституция Российской Федерации 1993 г., а также принятые в 1996 г. Концепция государственной национальной политики и Федеральный закон «О национально-культурной автономии» знаменовали выбор в пользу общероссийской лояльности, общегосударственного федерализма и местного самоуправления на территориальной, а не этнократической основе. При этом сохранение и развитие этнотерриториальных автономий были признаны одним из важнейших принципов национальной политики в Российской Федерации.

Реальная практика федерализма как закрепление суверенных прав региональных властей в России оказалась трудно совместимой с реальной демократией. С одной стороны, децентрализация

и локализация власти не сопровождалась консолидацией гражданского общества, а зачастую оборачивались утверждением местных авторитарных режимов. С другой стороны, федеральные принципы и процедуры активно использовались региональными элитами для противодействия демократической институционализации, идущей из центра. Так было с принятием федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Уже к середине 90-х годов несоответствие между установками федерального центра и региональной практикой стало совершенно очевидным. Поэтому Центр, добиваясь принятия централистских позиций, имел в Государственной Думе третьего созыва (1996-1999 гг.) сложившееся широкое согласие по вопросу о поддержке федеральной реформы.

К концу 90-х годов политическая и правовая институционализация на основе Конституции 1993 г. в значительной мере сняла остроту проблемы асимметричного устройства федерации. Утратила политическую актуальность и концепция договорной природы российского федерализма. Но именно к этому времени стали активно доминировать асимметричная федерация и договоры с регионами. Это не было реальным усилением центростремительных тенденций. Это были скорее лозунги, обслуживающие политические амбиции. Речь идет о ликвидации этнических автономий и губернизации России.

Без элементов статусной асимметрии, как показывает практика, трудно обойтись при регулировании отношений с разными историческими слившимися регионами. Кроме того, правоведы говорят о «скрытой асимметрии», когда федерация, состоящая из однопорядковых субъектов не всегда и не во всем обеспечивает им равенство. Чаще всего это складывается в представительстве. К тому же, симметричность конституционного статуса субъектов федерации не исключает асимметрию полномочий в сфере исклю-

чительной компетенции субъектов федерации. Различие между «государственным» статусом республик и «территориальным» статусом остальных субъектов Федерации формально сохраняется, но его реальное политико-правовое наполнение претерпело существенные изменения. Институционализация «русских» регионов в качестве федерированных государственных образований, развитие федерального законодательства и, наконец, административная практика федеральной власти элиминировали большую часть институциональных различий в статусе и политическом строении субъектов Федерации. По нормам представительства регионов в федеральном парламенте Российская Федерация является симметричной. То же относится и к конституционно-правовому устройству российских регионов.

По итогам постсоветского развития необходимо признать, что совокупность политико-правовых учреждений, формальных и неформальных договоров, неформальных отношений и связей, которую принято называть российским федерализмом, по-прежнему отличается низкой социальной эффективностью и слабой политической устойчивостью. Институциональную неразвитость федеративных отношений автор относит к частным проявлениям общего и коренного изъяна российской государственности – слабости публичных институтов.

Федерализация в постсоветской России началась с перераспределения властных полномочий и государственной собственности между центральной и региональной номенклатурой. Несмотря на обсуждение и принятие местных уставов, демократических по форме выборов местных властей, рост самостоятельности региональной бюрократии значительно опережал, а временами и подменял становление демократической правовой государственности в российских регионах. Федеральные власти и связанные с ними бизнес-группы обеспечивали контроль ключевых экономических и финансовых ресурсов, практически не вмешиваясь во внутреннюю политику регионов. В обмен на лояльность региональные лидеры получили право на местное самоуправление.

Существующие институциональные рамки обеспечивают, с одной стороны, дозированную степень конкурентности и открытости, а с другой стороны, воспроизводство функциональных личных связей, теневых согласований и клиентарных сетей. Таким образом, российский патронат, является следствием неразвитости национальных публичных институтов. В то же время он выступает формой консервации недостатков российской государственности.

Сфера, на которую распространяются федеративные принципы, чрезвычайно обширна. Это правовые и экономические основы функционирования государства, затрагивающие взаимоотношения регионов и центра, формирование и организацию органов государственной власти в центре и на местах, а также вопросы взаимоотношений различных уровней и ветвей власти. Федерация может объединять различные политико-территориальные единицы, различающиеся по своему статусу, размеру, экономическому потенциалу.

Большое внимание в диссертации уделяется рассмотрению исторических корней российского федерализма. Социально-политический анализ процессов становления российской государственности и развития федеративных отношений в России, включая советский период, показывает, что Россия, по существу, никогда не была полноценным федеративным государством. Однако на разных исторических этапах имели место различные проявления федеративных отношений между составными частями России.

Исследование показывает, что национальный фактор в качестве основополагающего при региональном структурировании страны на протяжении всей истории советского государства потенциально нес в себе опасность сепаратизма и межнациональной напряженности. Со временем сосредоточение власти в Центре вошло в противоречие с необходимостью ее децентрализации и передачи больших полномочий на места. Необходимость радикальных изменений в этом направлении, хотя и осознавалась определенной частью советско-партийного руководства, вовремя не была осуществлена.

В ходе сопоставления точек зрения отечественных и зарубежных ученых о перспективах развития советского федерализма напрашивается вывод о том, что власть предрешающие не замечали или не хотели видеть недостатки в структуре и способах функционирования государственной власти, что в конечном итоге и привело к развалу советской системы федеративных отношений, к образованию на постсоветском пространстве новых независимых государств.

Глава II. Основные модели федеративного устройства

Анализ мирового опыта развития федеративных государств позволяет автору выделить некоторые ключевые характеристики федерализма и его воздействие на состояние общества и его структуру. В работе проанализированы доминирующие концепции моделей федеративного устройства: дуалистического, кооперативного, договорного, координированного, республиканского. Установление той или иной модели государственного устройства в разных странах происходит на базе конкретно-исторической обстановки, многонационального состава и других особенностей. Но общей для всех стран остается единая форма государственного устройства – федерация.

В данной главе обращается внимание на оценку федерализма с точки зрения его правовой природы и статуса субъектов. Большой устойчивостью обладают федерации, где в основу устройства кладется объединение субъектов федерации, однородных и равных по статусу. Это относится к симметричному государству, но с юридической точки зрения таких федераций не существует.

Каждая модель федерации имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому нельзя абсолютизировать ту или иную модель федеративного устройства.

В мировой практике федеративных отношений наблюдаются тенденции развития асимметрии в классически симметричных государствах. Так, США, когда-то считавшиеся классически асимметричным государством, уже сегодня таковым не являются.

Асимметрия федеративного государства обусловлена различным конституционным статусом субъектов федерации, следствием этого является отсутствие их фактического равноправия.

Данные социологических опросов свидетельствуют о том, что большинство населения поддерживает именно федеративную модель устройства России. Так опрошенные делегаты II съезда Ассамблеи народов России (июль 2000 г.) на вопрос «Какая форма государственного устройства является оптимальной для современной России?» ответили: федерация – 74%, унитарное государство – 10%, конфедерация – 4%. В 2002 г., по данным Института социально-политических исследований почти 44% опрошенных граждан в 26 регионах России высказали положительное отношение к федерализму.

По материалам исследования социально-политической, экономической и духовно-нравственной ситуации в стране, федерализм в России находится на переходном этапе. Он характеризуется нестабильностью и незавершенностью в таких направлениях, как разграничения предметов ведения полномочий Центра и регионов, неравенство субъектов Российской Федерации, централистской направленностью федеративного развития.

Проведенный анализ основных теоретических концепций и доктрин федерализма позволил автору сделать соответствующие выводы. Во-первых, обычно ни одна из рассмотренных доктрин федерализма не применяется в «чистом виде». Федеративные государства в большинстве случаев (если не всегда) совмещают в своем развитии элементы различных концепций и направлений федерализма, хотя официально могут провозглашать какую-либо концепцию в качестве основной. Во-вторых, упомянутые доктрины в основном описывают уже сложившееся положение вещей и служат обоснованием фактически действующих «законов» во внутривнутригосударственных отношениях.

В-третьих, российская модель федерализма нуждается в оптимизации и поэтапного реформирования. Главные направления реформирования просматриваются в части реализации принципов

федерализма, определяющие государственно-территориальное устройство Российской Федерации: 1) государственная целостность; 2) равноправие и самоопределение народов; 3) единство системы государственной власти; 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации; 5) равноправие субъектов федерации.

Что касается модели постсоветского федерализма, то его начало связывается с «парадом суверенитетов» (12 июня 1990 г - декабрь 1991 г.). В это время были приняты декларации о суверенитете во всех автономных республиках, за исключением Мордовии и Дагестана, принявших декларации о государственно-правовом статусе своих республик. Автономные области и национальные округа также объявили себя самостоятельными субъектами Российской Федерации. Вышли из состава краев все пять автономных образований, Еврейская автономная область сохранила свой титул. Адыгея, Горный Алтай, Карачаево-Черкесия и Хакассия провозгласили себя суверенными республиками.

Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года новым российским руководством с тремя группами регионов, сделал очевидным неравноправие субъектов Российской Федерации в принципиальных вопросах: о суверенитете, об участии в международных отношениях, о собственности на землю и ее недра. Фактически подписан был не один Договор, а три. 1) с республиками; 2) с краями, областями, Москвой, Санкт-Петербургом; 3) с автономными округами, автономной областью. Такая структура объяснялась значительным расхождением в содержании трех текстов «разнотипностью» субъектов Российской Федерации, которые подразделялись ими на национально-государственные, национально-территориальные и административно-территориальные. Эта теория была прямым продолжением идеологических построений советской эпохи, но уже отвечала новым интересам правящих элит этнических автономий. Договор признал правовое значение деклараций о государственном суверенитете республик в соста-

ве России. Но «парад суверенитетов» продолжался: Ингушетия, Чечня и Татарстан не подписали Договор. Башкирия подписала его с особым протоколом-приложением. Татарстан провозгласил, что находится с Россией в отношениях «ассоциированного членства». Ряд республик заявили о своем праве приостанавливать действие федеральных законов и даже денонсировать Федеративный договор в одностороннем порядке. Татарстан провозгласил, что находится с Россией в отношениях «ассоциированного членства». Ряд республик заявили о своем праве приостанавливать действие федеральных законов и даже денонсировать Федеративный договор в одностороннем порядке. Татарстан, Башкирия и Якутия, Чечня фактически прекратили выплату федеральных налогов. Стала расти напряженность между «национальными» и «русскими» регионами. Рубежом на пути разрастания федеративного кризиса стала Конституция Российской Федерации 1993 г.

Глава III. Развитие федеративных отношений в современной России

Глава посвящена динамике федеративных отношений с начала провозглашения Первым Съездом народных депутатов от 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР. При этом анализируется два этапа Первый — начинается в период разрушения СССР в конце 80-х - начале 90-х гг. XX столетия, который в основном завершается к 2000 г. Его можно охарактеризовать как этап деволюционного федерализма. В эти годы федерализм развивался с ошибками и значительными противоречиями, с отсутствием у руководства России четкой, выверенной концепции строительства подлинного федерализма. В стране преобладали явно сепаратистские тенденции, ряд республик и автономных образований провозгласили себя суверенными государствами. Возникла опасность распада государства.

Важным событием в становлении федерализма в России явилось подписание Федеративного договора от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между ор-

ганами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации» Подписание Федеративного договора существенно стабилизировало политическую ситуацию в стране, закрепив в правовом порядке единство и целостность России. В то же время подписание Договора было серьезной уступкой регионам, в частности Татарстану, Башкортостану, Кабардино-Балкарской республике и Республике Северная Осетия-Алания. В официальном документе была зафиксирована асимметрия РФ, что означало признание со стороны федеральных органов власти неравенства субъектов Российской Федерации.

В диссертации обосновывается положение о том, что в федеративном государстве существует только государственный суверенитет федерации, означающий верховенство и независимость государственной власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных правомочий, и независимость государства в рамках международного правопорядка

Опираясь на представление о том, что федеративное устройство государства является основой развития демократического правового государства в России, автор обращает внимание на то, что в федеративном государстве объективно существуют две противоположные тенденции – центристская и центробежная. Совершенствование федеративных отношений, развитие самостоятельности субъектов федерации и, одновременно, усиление государственной власти и повышение ее эффективности направлены на поддержание баланса указанных тенденций. Решение указанных проблем является основой целостности и прочности федеративного государства. Субъекты федерации, образовавшие ее, не могут обладать суверенитетом. В то же время «ограниченный», «внутренний», «внешний» суверенитеты, «разграниченные» суверенитетом в отношении субъектов федерации неправомерны, в особенности применительно к Российской Федерации

Анализируя конституционные и конституционно-договорные основы федеративных государств, автор отмечает, что федераль-

ные органы власти правомочны заключать договоры с отдельными субъектами федерации, но они должны носить государственно-правовой, а не международно-правовой характер, и заключаться не по мотивам политической целесообразности, а строго в рамках федеральной конституции и не противоречить ей. Договорная практика является лишь дополнительным инструментом регулирования межуровневых отношений, как указывал в своих Посланиях Федеральному Собранию в 2001 и 2002 гг. Президент Российской Федерации. Разграничение компетенции между федеральным центром и региональным уровнем управления должно осуществляться федеральными законами, а договоры о разграничении полномочий между Федерацией и субъектами федерации обязательно должны проходить утверждение Федеральным Собранием, поскольку они затрагивают интересы всех субъектов федерации.

Проблема равноправия субъектов Российской Федерации исследуется автором путем анализа конституционных норм заключенных двусторонних договоров между Центром и субъектами федерации. В силу существенных различий в географическом положении субъектов Российской Федерации, наличии природных ресурсов, особенностей исторического развития обеспечить равнозначность существующих субъектов федерации в экономическом плане не представляется возможным.

В этих нормативных актах фактически закреплялось неравноправие субъектов федерации, которое не позволяло реализовать на практике важнейший принцип построения федеративного государства – принцип равенства прав субъектов федерации в рамках их собственных предметов ведения.

Ключевым моментом для начала модернизации сложившегося российского федерализма явилось заявление Президента РФ В. В. Путина в Послании Федеральному Собранию 2000 г. о том, что в России федеративные отношения не построены и не развиты. Законодательные инициативы Президента в отношении трансформации основ отечественного федерализма – образова-

ние федеральных округов, изменение принципа формирования Совета Федерации, модификация института полномочных представителей Президента и создание механизма для досрочного прекращения полномочий региональных органов власти поставили в повестку дня вопрос о соответствии Конституции сложившимся в государстве реалиям.

Приоритетной задачей в построении нового российского федерализма стало достижение единого статуса базовых элементов системы федеративных отношений – субъектов в составе федерации. Реформа федеративных отношений должна проходить таким образом, чтобы не нанести существенного вреда политической стабильности и без того сложному социально-экономическому благополучию регионов и жизненному уровню их населения

Другие важные вопросы развития российского федерализма связаны с социально-экономическими функциями и ответственностью органов местного самоуправления, наличием у него необходимой социально-экономической базы. Декларировав конституционное отделение местного самоуправления от системы государственной власти, действующее законодательство не обеспечивает его по-настоящему реального развития. Отсюда идет встречная реакция субъектов федерации, выражающаяся в растущих противоречиях между Центром и регионами, попытками ряда субъектов взять на себя часть федеральных полномочий.

Преодоление кризиса возможно лишь при комплексной реконструкции всей системы федеративных отношений, а не каких-то ее отдельных элементов. Объективная потребность государственного строительства лежит именно в плоскости построения как целостной модели федерализма, то есть системы отношений между федеральным центром и субъектами федерации, так и новой модели региона – субъекта федерации в качестве ключевого элемента целостной системы федеративного устройства.

Целью построения базовой модели нового российского федерализма, таким образом, становится преодоление разрыва между формальным конституционно-правовым равенством субъектов

федерации и существующими заметными различиями в их экономическом и природно-ресурсном потенциале, структуре экономики и отношений собственности, финансово-бюджетных возможностях, сложившейся ситуации в области социального развития и занятости, в особенности в решении таких общезначимых проблем, как «монетизация льгот», автострахования и т.д.

Построение базовой модели требует комплексной реструктуризации федеративных отношений в стране с неизбежным изменением субъективного состава федерации. Названные действия возможно осуществить, во-первых, путем развития нормативно-правовой базы, обеспечивающей равенство статуса субъектов Российской Федерации; во-вторых, путем создания объективных предпосылок для равномерного социально-экономического развития через трансформацию федеративных отношений на основе критерия самодостаточности субъектов, их укрупнения. Автор полагает, что подобный комплексный подход будет способствовать достижению главной цели нового федерализма – созданию устойчивой, социально-политической стабильности, препятствующей сползанию страны в авторитаризм или апархию.

В заключение диссертации подчеркиваются основные идеи, формулируются выводы, вносятся предложения и некоторые рекомендации, касающиеся совершенствования федеративных отношений в России.

В первую очередь речь идет о переходе к новой модели федерации, начало формирования которой уже положено процессом укрепления вертикали власти, комплексной трансформацией системы федеративных отношений, которая складывается: во-первых, из поэтапного изменения субъектного состава федерации в сторону уменьшения числа субъектов федерации и их укрупнением, основанным на критерии экономической целесообразности. В перспективе следует вообще отказаться от этнополитического критерия в формировании субъектной структуры федерации; во-вторых, модернизации нормативной базы федеративных отношений, перевод ее на исключительно конституционно-правовое

регулирование; в-третьих, создание в результате реформы нового системообразующего элемента федерации региона нового типа, характеризующегося новой системой регионального управления, широким объемом полномочий и развитым экономическим базисом, поддерживающим функционирование субъектного статуса.

Новый федерализм будет представлять собой гармоничное и взаимодополняющее сочетание основных элементов федерализма: экономического, правового и политического при решающей роли экономического фактора.

В первую очередь это построение так называемого экономического федерализма, вбирающего в себя всю совокупность экономических взаимоотношений между существующими уровнями федерации (межбюджетные, налоговые отношения; оказание экономической помощи регионам, перераспределение материальных средств, выравнивание экономических потенциалов субъектов Федерации и т.п.

Основные положения диссертации изложены в публикациях автора:

1 Жидких В.А. актуальные проблемы развития российского федерализма // Государственная и муниципальная служба в системе политико-административного управления современной России: материалы межрегиональной научно-практической конференции. г. Томск. 13–14 апреля 2003 г. – Томск, 2003. – 0,5 п.л.

2. Жидких В.А. развитие федеративных отношений в условиях современной России: М.: Современная экономика и право, 2004 – 4,5 п.л.

3. Жидких В.А. Региональные проблемы федеративных отношений // Социальная сфера общества: региональные особенности, тенденции развития, подготовка кадров. СПб., 2004. – 0,4 п.л

4. Жидких В.А. Становление и развитие российского федерализма // Проблемы политологии. (М.) 2005. – № 8 0,6 п.л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук
Жидких Владимира Александровича

Тема диссертационного исследования:
**«Эволюция федерализма в современной России:
политический аспект»**

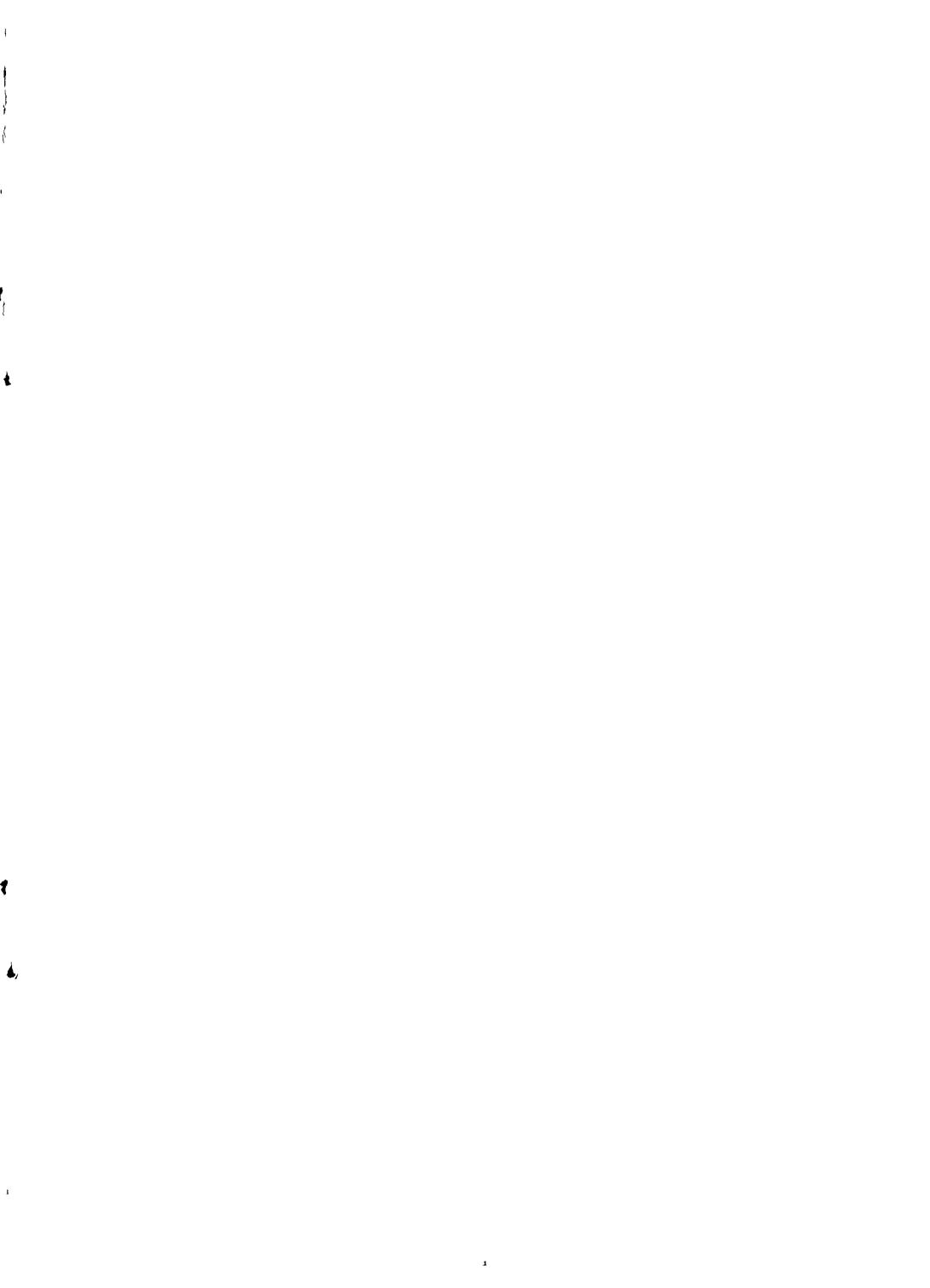
Научный руководитель:
Новиков Алексей Викторович, доктор социологических наук

Изготовление оригинал-макета
Титовой М.П.

Подписано в печать 13 апреля 2005 г.
Объем 1,3 усл. печ.л.
Тираж 100 экз.

Институт социально-политических исследований РАН

Отпечатано в РИЦ ИСПИ РАН. Заказ № 49



РНБ Русский фонд

2007-4

2255

09.10.2005