



На правах рукописи

Бутаев Игорь Алексеевич

**ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ
РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Специальность 23 00 02 — политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

15 НОЯ 2007

Улан-Удэ – 2007

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии
Бурятского государственного университета

Научный руководитель доктор социологических наук,
профессор **Дагбаев Эрдэм Данзанович**

Официальные оппоненты доктор политических наук
Будаева Цыцык Батовна
кандидат политических наук
Очирова Виктория Мункоевна

Ведущая организация: Читинский государственный университет

Защита состоится 14 ноября 2007 г в 14 00 часов на заседании диссертационного совета Д 212 022 01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Бурятском государственном университете по адресу 670000, г Улан-Удэ, ул Смолина, 24 а, конференц-зал

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Бурятского государственного университета

Автореферат разослан 13 октября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор философских наук, доцент



Кузнецова А М

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью изучения проблемы трансформации территориально-государственного устройства России. На протяжении последних пятнадцати лет Россия мучительно и болезненно ищет свою, соответствующую ее представлениям и потребностям модель федеративного устройства. Начиналось строительство российского федерализма в условиях распада СССР.

Российский федерализм представляет собой достаточно специфическую модель, отличную от многих классических образцов. С одной стороны, это следствие исторического развития страны, где тенденции унификации и централизации всегда были сильны. С другой стороны, Российская Федерация, территориально-государственной моделью которой является, безусловно, федерация, есть результат взаимодействия политических элит страны, баланса ведущих политических сил, их приспособления под динамично меняющиеся политические и социально-экономические обстоятельства. В целом строительство российского федерализма – очень сложный по своему содержанию процесс, следствие воздействий различных факторов, в том числе не только политических, но и экономических, социальных, культурных.

Именно в таком контексте следует рассматривать политические процессы трансформации российского федерализма. Научной объективности требуют такие радикальные политические инновации, как образование семи федеральных округов, административные реформы, укрупнение регионов, новация, связанная с фактическим назначением глав регионов Президентом Российской Федерации, содействующие очередному этапу начавшегося процесса реформирования государственно-территориального устройства. Характер формирования новых федеративных отношений существенно влияет на устойчивость политической системы России как федеративного государства.

Ключевой проблемой трансформации российского федерализма, на взгляд автора, выступает исследование институциональных закономерностей трансформации политических отношений регионов и центра. И в этом процессе очень важным представляется выявление характера и содержания взаимодействия общефедеральных и региональных политических институтов, их мотивов, целей, намерений, реальных действий, которые определяют контуры и элементы политического процесса строительства федерации. Вопрос в том, как эти взаимодействия политических институтов привели к особенностям трансформа-

ции российского федерализма От успешного разрешения этого вопроса зависит в целом национальная безопасность нашей страны и нашего народа Объективный процесс нарастания особенностей российского федерализма обостряет научный интерес к изучению проблемы эволюции отношений центра и регионов

Степень разработанности проблемы. Процесс изучения трансформации российского федерализма с междисциплинарных позиций неоднократно становился объектом внимания исследователей, поскольку представляет одну из самых актуальных проблем переходного периода Проблема политических отношений центра и регионов предполагает сложное и многоаспектное исследование с возможностью применения различных исследовательских подходов

В то же время вопросы, посвященные политическим процессам в России и связанные с осуществлением федеративного строительства, еще недостаточно изучены Существенный вклад в разработку исторических вопросов российского федерализма внесли отечественные ученые прошлых столетий - А Д Градовский, И М Коркунов, А С Яценко¹, в советский период - Г.В. Александренко, Э А Баграмов, Э О Тадевосян, В С Шевцов и другие² Теоретическим проблемам федерализма в мире, его сути и духу, характеру и принципам политических соглашений посвящено множество работ зарубежных федералистов, особенно представителей американской и английской политической науки³

Следует отметить, что в постсоветский период появилось много научной литературы, посвященной осмыслению современной теоретической проблематики федерализма, его моделей и особенностей применительно к политическим процессам современной России Среди них особый интерес представляют масштабные работы Р Г Абдулатипова, М Г Анохина, Ю Г Барсегова, Л Ф Болтенковой, С Д Валентя, Н В Витрука, М Н Губогло, А Б Зубова, Л М Карапетяна, Г В Каменской,

¹ Градовский А Д Государственное право (Лекции 1881-1882 гг.) СПб., 1882, Яценко А С Что такое федеративная республика и желательна ли она для России? СПб., 1917, Коркунов И М Русское государственное право. СПб., 1904

² Александренко Г В Буржуазный федерализм Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма Киев, 1962, Баграмов Э А Национальная идея и интернационализм Киев, 1991 Тадевосян Э О Советский федерализм пути развития //Коммунист 1989 №13, Шевцов В С Суверенитет в советском государстве М., 1972

³ Остром В Смысл американского федерализма Что такое самоуправляющееся общество М., 1993, Элазар Д Сравнительный федерализм // Полис 1995 №5, Кинг П Классифицирование федераций // Полис 2000 №5

К В Калининой, В А Ковалева, В Н Лексина, А Н Медушевского, В Б Пастухова, Д Тэлса, И А Умновой, В Е Чиркина, А Н Швецова, Ю Ф Ярова и других⁴

В большинстве этих работ проблемы строительства российского федерализма рассматриваются с позиций конституционализма и национальных отношений. Внимание федерализма в Конституции Российской Федерации и конституциях национальных республик акцентируется на обеспечении условий примирения национальных интересов и на сфере взаимоотношений национальных образований. В то же время в ряде работ высказывается идея преодоления разрушительного принципа национально-территориального деления России. Последовательно отстаивают эту точку зрения В А Тишков, И А Умнова и другие⁵

Строительство российского федерализма представляет сложный процесс, где в качестве его субъектов выступают различные социально-политические группы. Значительную роль для нашего диссертационного исследования в рассмотрении вопросов дифференциации регионального политического пространства и его отдельных групп, интересов, политических режимов, элит сыграли труды М Н Афанасьева,

⁴ Лексин В Н, Швецов А Н Государство и регионы М, 2002, Анохин М Г Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость (теоретико-прикладной анализ) М, 1996, Абдулатипов Р Г, Болтенкова Л Ф, Яров Ю Ф Федерализм в истории России в 3 кн М, 1992-1993, Барсегов Ю Г Самоопределение и территориальная целостность М, 1993, Валентей С Д Российские реформы и российский федерализм // Федерализм 1996 №1, Витрук Н В Федерализм, автономия и права национальных меньшинств: современная ситуация в России // Право и жизнь 1997 №11, Губогло М Н Национальное право в конституциях республик России (1993-1995 гг.) // Этнополитический вестник 1995 №6, Карапетян Л М Федеративное государство и правовой статус народов М, 1996, Федерализм: власти и власть федерализма М, 1997, Ковалев В А Факторы региональной политической трансформации СПб, 2001, Медушевский А Н Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе М, 1998, Калинина К В Национальные отношения в СССР: история и современность М, 1991, Зубов А Б Советский Союз: из империи – в ничто? // Полис 1992 №1-2, Пастухов В Б Новый федерализм для России: институализация свободы // Полис 1994 №3, Каменская Г В Федерализм: мифология и политическая практика М, 1998, Чиркин В Е Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право 1994 №8-9, Тэлс Д Концептуальные основы федерализма СПб, 2002, Умнова И А Конституционные основы современного Российского общества М, 1998

⁵ Тишков В А Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм 1997 №3, Умнова И А Современный российский федерализм: состояние и тенденции развития // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление М, 1999

О.В. Гаман-Голутвиной, А.Б. Зубова, И.И. Кузнецова, Н.Ю. Лапиной и других⁶

В настоящее время в ряде российских регионов достаточно активно проводятся исследования современной региональной политической специфики, в том числе связанной с позицией регионов в процессе строительства федерализма. К таким региональным исследовательским центрам можно отнести Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Саратов и другие⁷. Среди кроссрегиональных исследований отметим А.К. Магомедова, выпустившего книгу по итогам своих интервью в четырех регионах страны. Солидным теоретическим трудом представляется исследование «Россия регионов», написанное как результат изучения строительства федерализма в Волгоградской, Нижегородской, Рязанской, Саратовской, Тверской, Ульяновской областях⁸. Есть также работы иностранных авторов, посвященные ряду российских регионов, которые безусловно интересны, но схематичны в трактовке российских реалий⁹.

В последние годы процессы федерализма в России стали объектом диссертационных исследований¹⁰, в которых отражаются отношения центра и регионов. Эти работы вызывают интерес направленностью идеи на усиление управленческих начал в современной России.

⁶ Афанасьев М.Н. Региональный вызов: правящие региональные группировки в российском политическом процессе // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999; Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. М., 1998; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (к вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. №5; Кузнецов И.И., Шестов Н.И. Геополитическое самоутверждение региона // Полис. 2000. №3; Лапина Н.Ю. Региональное развитие и централизация власти в зеркале аналитики // Федерализм и российские регионы: сб. ст. / РАН ИНИОН, отв. ред. Н.Ю. Лапина, В.П. Мохов. М., 2006; Крыштановская О. Анатолия российской элиты. М., 2005.

⁷ Тенденции развития федерализма в Российской Федерации. М., 2002; Федерализм в России: сб. ст. / под ред. Р.Хакимова. Казань, 2001.

⁸ Магомедов А.К. Локальные элиты и идеология регионализма в новейшей России: сравнительный анализ. Ульяновск, 1998; Россия регионов: трансформация политических режимов / общ. ред. В.Гельмана, С.Рыженкова, М.Бри. М., 2000.

⁹ Kirkow P. Russia's regional puzzle // Communist Economies and Economies Transformation. 1997. №3; Ortung R. From Leningrad to St. Petersburg: Democratization in a Russian City. L., 1995.

¹⁰ Жучкова Н.И. Институт федерализма в политическом процессе современной России: конфликтологический подход. Дис. канд. полит. наук. Ярославль, 2004; Чунихина Г.Н. Этнический фактор реформирования федерализма в современной России (политологические аспекты). Дис. канд. полит. наук. Краснодар, 2006.

Одной из приоритетных тематик в исследованиях ученых из национальных республик является этнополитика. Исследовательская региональная традиция обусловила внимание на протяжении всего постсоветского периода к этнополитической тематике и в Республике Бурятия¹¹. Кроме того, ряд исследований посвящен целиком Байкальскому региону¹².

Вместе с тем большинство аспектов, анализируемых в диссертационном исследовании, еще не получили должного научного обоснования. На фоне общего количества публикаций, затрагивающих различные стороны анализируемой проблемы, явно недостаточно работ, в которых предпринималась бы попытка комплексного политологического анализа политических процессов, связанных с трансформацией российского федерализма в постсоветский период, с учетом специфики и сложившейся политической практики в субъектах федерации. С учетом вышесказанного представляется, что особенности трансформации российского федерализма обусловлены институциональной практикой политических акторов центра и регионов. Осуществление данного исследовательского проекта позволит глубже уяснить политические аспекты российского федерализма.

Объектом исследования выступает российский федерализм в постсоветский период.

Предметом исследования являются политические процессы трансформации российского федерализма в контексте взаимодействия между центральными и региональными политическими институтами.

Цель исследования – выявить политико-институциональные особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период.

¹¹ Варнавский П. К., Дырхеева Г. А., Скрынникова Т. Д. Бурятская этничность в контексте социокультурной модернизации (конец XIX – первая треть XX в. Иркутск, 2003; Дагбаев Э. Д. Пресса и национально-политический процесс региона (опыт политологического и социологического анализа) Улан-Удэ, 1995; Жалсанова В. Г. Политическая элита Бурятии на современном этапе Улан-Удэ, 2003; Хамутаев В. А. Бурятское национальное движение 1980-2000-е гг. Улан-Удэ, БНЦ, 2005; Абаев Т. Н. Этнополитическое развитие Бурятии в постперестроечный период дис. канд. ист. наук Улан-Удэ, 2003; Очирова В. М. Эволюция региональных политических элит в постсоветский период (на материалах Республики Бурятия) дис. канд. полит. наук Улан-Удэ, 2005.

¹² Строганова Е. А. Бурятское национально-культурное возрождение (конец 80-х – середина 90-х годов, РБ) М.-Иркутск, 2001; Байкальский регион: правовое поле этнополитической ситуации (1992-2001) М., Иркутск. Наталис, 2002; Байкальская Сибирь: из чего складывается стабильность / редкол. В. Дятлов, С. Панарин, М. Рожанский М.-Иркутск, 2005.

Задачи исследования

- осуществить политологическую интерпретацию категории «федерализм» и моделей российского федерализма в исторической ретроспективе,

- обосновать использование основных принципов и положений институционального подхода для анализа отношений центра и регионов,

- раскрыть институциональное поведение основных политических акторов центра и регионов на различных фазах процесса трансформации российского федерализма,

- выявить роль национально-государственного фактора при взаимодействии политических институтов центра и регионов,

- определить институциональное содержание и характеристики политических отношений центральных и региональных элит в процессе трансформации российского федерализма

Гипотеза. Строительство нового российского федерализма продолжается на протяжении всего постсоветского периода, и этот процесс проходит через ряд фаз, связанных с принципиальным изменением соотношения централизации и децентрализации в государстве. Предпосылки, форма и содержание трансформации российского федерализма определяются политико-институциональными взаимодействиями центральных и региональных институтов, которые через законодательные акты, формальные и неформальные правила устанавливают полномочия и предметы ведения в государстве, ведут борьбу за укрепление/ослабление национальных автономий, вырабатывают нормы взаимоотношений центральных и региональных политических элит. Эти институциональные условия и нормы придают отношениям центра и регионов волнообразный характер. Соответственно на первой фазе трансформации происходит радикальная децентрализация, на второй - устанавливается относительное равновесие, а на третьей – происходит рецентрализация.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют современные теории федерализма, подходы, основанные на теории модернизации; подходы, связанные с теориями перехода от авторитаризма к демократии (включая концепции элит), а также фундаментальные труды зарубежных и отечественных специалистов в области политологии и социологии.

Исследовательская работа опиралась на принципы и положения институционального подхода, позволяющего определить формы и содержание трансформации российского федерализма через выявление институциональных взаимодействий центральных и региональных институтов в постсоветский период.

Диссертант наряду с этим использует и другие методы познания социально-политических явлений, в том числе исторический, сравнительный, структурно-функциональный и др. В качестве наиболее значимых и обладающих существенным потенциалом верификации и квантификации эмпирических данных используются конкретно-социологические методы анализа документов, наблюдения и экспертного интервью, необходимые для научного осмысления региональных и общедеревьяльных политических процессов

Информационную базу работы составляют Конституция РФ, законодательные акты РФ, иные нормативные акты федеральной власти (в первую очередь Указы Президента и Постановления Правительства РФ), а также научные труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам федерализма. Информационную базу исследования образуют также официальные документы органов государственной власти субъектов федерации, материалы общественных организаций и объединений, справочники, содержащие социально-экономические показатели развития субъектов РФ

Эмпирической базой исследования стали данные экспертного интервью по теме «Трансформация отношений центра и регионов в условиях строительства российского федерализма», проведенного автором в мае-июле 2007 г. Проинтервьюированы 40 экспертов политических деятелей, компетентных ответственных в государственных аппаратах и в сфере государственного строительства, депутатов республиканского и муниципального уровней, журналистов и ученых-обществоведов. Также проведен контент-анализ текстов различных документов

Научная новизна исследования определена всей совокупностью задач, поставленных автором. Исследователем с политологической точки зрения уточнено понятие федерализма, даны характеристики исторических моделей российского федерализма. Обоснована необходимость применения институционального подхода при решении задач объективного анализа отношений центра и регионов в процессе трансформации российского федерализма

В диссертационном исследовании описано институциональное поведение основных политических акторов на выделенных автором трех фазах политического процесса трансформации российского федерализма. Установлена зависимость институциональных преобразований от баланса политических сил и стратегии политического торга. Определена роль национально-государственного фактора при взаимодействии политических институтов центра и регионов. Выявлены институциональные характеристики взаимодействия политических централь-

ных и региональных элит в процессе трансформации российского федерализма

Работа носит поисковый характер. Автор вводит в научный оборот новый эмпирический материал по современному положению отношений между федеральным центром и регионами

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Федерализм представляет собою в политологическом смысле способ централизации и децентрализации в территориально-государственном устройстве, основу которого составляют отношения центра и регионов. Центр и регионы представлены политическими институтами, которые, вступая во взаимодействие, создают новые или воссоздают существующие политические институты, такие как суверенитет, конституционно-договорная федерация, национально-государственное строительство, институт федеральных округов, избрания/назначения глав регионов, партийного строительства. Федерализм является политическим институтом, в рамках которого функционируют многие институциональные механизмы и устройства, которые так или иначе способствуют трансформации модели федерализма. В каждом конкретном случае они являются результатом соотношения баланса политических сил и включают в себя элементы политического торга.

2 Особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период проявляются, во-первых, в волнообразном характере трансформации, во-вторых, в сильном влиянии на взаимодействия центральных и региональных институтов политических условий в стране и ресурсов, которыми они обладают, социально-экономических и культурных факторов, и в-третьих, в объеме полномочий и предметов ведения, закрепленных на тот или иной период в законодательных актах, в рамках которых определяется форма и содержание федерации. В совокупности они приводят к динамичным институциональным изменениям, приводящим к изменению модели федерации.

3 Процесс трансформации российского федерализма представляет три фазы (этапа), в рамках которых происходили принципиальные изменения в функционировании политических институтов: 1) суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992), 2) развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с ее субъектами (1993-1999), 3) федеративная реформа в России (с 2000 г. по настоящее время).

4 Содержание и форма российского федерализма на каждом из этих фаз является отражением противоречивых отношений политических институтов центра и регионов. Институциональное поведение основных политических акторов обусловлено логикой политической

борьбы между союзным и российским руководством, центральными и региональными российскими политическими институтами. Стратегия данных политических институтов направлена на обладание полномочиями и предметами ведения центра и регионов, закрепление этих норм в законодательстве. Существенную роль во взаимодействии центральных и региональных политических институтов играет исторически сложившийся национально-территориальный принцип российского федерализма, который, с одной стороны, является фактором усиления статуса и полномочий национальных автономий, с другой стороны, фактором усиления центробежных тенденций. Характер взаимодействий центральных и региональных политических элит определяют возможности институционального закрепления норм и правил отношений центра и регионов.

5 Децентрализация и рецентрализация в процессе трансформации российского федерализма является следствием изменения баланса политических сил в пользу регионов и центра. Рецентрализация произошла в результате инициирования и реализации мер законодательно-регулирующего правового статуса субъектов федерации, по выравниванию статуса национальных республик со статусом краев и областей, укрупнения регионов, в целом осуществления политики деэтнизации федерации, нового порядка формирования Совета Федерации, партийного контроля, избрания/назначения глав регионов и установления вертикали власти.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Исследование вносит вклад в теоретические разработки изменения моделей федерализма, отношений центра и регионов в политическом процессе строительства российского федерализма. Это дает возможность использования основных ее положений и выводов в дальнейшем изучении проблем федерализма и регулирования территориального развития. Также результаты исследования могут быть использованы в управленческой деятельности при решении практических вопросов регионального развития. Первостепенную важность в работе государственных органов власти и других политических структур приобретает анализ практики реальных взаимодействий на разных уровнях власти, выяснение основных факторов и условий, влияющих на характер взаимоотношений и на возможные их последствия, особенно те, которые связаны с проявлением регионального недовольства и центробежных тенденций.

Материалы диссертации могут применяться при преподавании специальных курсов по политологии, регионоведению, социологии, истории в высших учебных заведениях республики.

Апробация работы Основные положения диссертации были представлены в выступлениях на научных конференциях «Этнополитические конфликты пути разрешения» (Владикавказский научный центр, 2006), «375 лет добровольного вхождения Якутии в состав России» (Мирнинский политехнический институт, 2007), научно-практическая конференция преподавателей и студентов Бурятского государственного университета (БГУ, 2003), научно-практическая конференция преподавателей и студентов Читинского государственного университета (ЧитГУ, 2007), а также в ряде статей, две из которых опубликованы в реферируемых журналах

Структура диссертации определялась задачами, стоящими перед исследователем. Диссертация состоит из введения, двух глав, которые включают в себя пять параграфов, заключения и списка литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертации, степень научной разработанности, определены объект и предмет исследования, методы, цели и задачи диссертации. Отмечается научная и практическая значимость содержащихся в работе положений и выводов

Первая глава **«Теоретико-методологические основы исследования политико-институциональных трансформаций»** посвящена рассмотрению теоретико-методологических проблем исследования политико-институциональных трансформаций, в том числе и по вопросам изменений моделей федерализма, обосновывается понятие федерализма и возможности институционального подхода при исследовании трансформационных процессов

В первом параграфе **«Понятие федерализма и моделей федерализма в контексте политических отношений центра и регионов»** дается характеристика понятию федерализма и описание исторических моделей федерализма в мире и в России

Исследуя научную категорию федерализма, автор отмечает сложность данного явления, включающего в себя и способ управления государством, и политическое поведение участников общегосударственных политических процессов, и определенный образ жизни, способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности. Федерализм иногда понимается одновременно как принцип, режим и форма государственного устройства. Отсюда использование понятия федерализма в различных отраслях научного знания. Оно является междисциплинарной категорией, имеет и юридическое, и социологическое, и историческое значение

Однако в принципиальном значении «федерализм» наполнен политологическим содержанием

Прежде всего, это политическая идеология и принцип взаимоотношений центра и территорий. Это означает, что суть федерализма составляют принципы соглашения, то есть добровольного согласия по принятию участниками соглашения ряда обязательств, основанных на партнерстве. Одним из важнейших принципов федерализма является политический принцип. В нем фиксируются отношения между региональными и центральными органами власти и управления, построенные на основе разделения властей и права на самоуправление для различных территорий или групп в рамках объединенной политической системы. В этом смысле любое федеративное государство является децентрализованным и в то же время единым, при этом оно обязательно базируется на принципах демократии и самоуправления.

Принципиально важным является в политической науке разграничение двух понятий – «федерализм» и «федерация». По мысли известного американского специалиста Д. Элазара, разница в этих двух понятиях заключается только в масштабе. В соответствии с таким пониманием федерализм является родовым понятием, характеризующим тип политической организации, а федерация обозначает один из подвидов федерализма. Основным различием между политическими формами внутри федерализма, таким образом, становится степень их централизации или децентрализации. Главный признак федерации в этом случае – наличие федерального центра, который наряду с субъектами, образующими федерацию, точно так же находится в состоянии конкуренции с ними, апеллируя в своих решениях к гражданам страны.

Учитывая указанные воззрения, автор отмечает, что федерализм – это форма государственного устройства, в основе которой находится объединение нескольких государств (национально-государственные или административно-территориальные образования) в единое государство (федерацию) с общими для всех конституцией, законодательством, гражданством, едиными принципами взаимоотношений федеральной власти и субъектов федерации (федеративных отношений). Ключевое политологическое содержание в рамках формы союзного государства имеет уровень и способы централизации и децентрализации, осуществляемых в отношениях центральных и региональных политических институтов. Безусловно, содержание принципов взаимоотношений регулируется региональной и национальной политикой, определяемых центром совместно с субъектами федерации.

Таким образом, с политологической точки зрения ключевой проблемой (элементом) для понимания сути федерализма (в том числе и российского) являются отношения между центром и регионами

Анализ литературы, рассматривающей политические практики государств, связанных с централизацией и децентрализацией, показывает наличие различных моделей федерализма и отношений центра и территорий. История развития и объединения государств из политических соображений уходит корнями в глубокую древность. В западных федерациях юридический суверенитет принадлежит нескольким федеральным органам государственной власти с тенденцией закрепления реального юридического суверенитета за федеральным правительством и главой федерации. Субъекты федерации в этих странах являются не государствами, а «государствозподобными образованиями».

Анализируя исторический путь, пройденный Россией, являющейся большой и многонациональной страной, диссертант отмечает, что в вопросе государственного устройства она развивалась своим самостоятельным путем. Специфичность российского пути заключалась в том, что, осуществляя государственное устройство, Россия стремилась сохранить самобытность всех народов, языков и культур в отличие от американцев или западноевропейцев. В то же время образование и построение государства за счет сильной центральной власти в России привели к созданию империи, что сказалось на унитаристской форме государства.

Основная цель российской власти во все периоды существования государства заключалась в сохранении ее целостности, в этих интересах со стороны власти допускались уступки и встречались своеобразия в политическом устройстве. Главным принципом построения федерации в советский период становится национальный принцип, а не территориальный, как ранее, что также было обусловлено политической целесообразностью. В реальной действительности было видно, что излишняя централизация власти не давала никакой самостоятельности республикам. К 1980-м гг. ситуация в стране требовала децентрализации власти и делегирования части полномочий регионам. Но руководством страны не были предприняты усилия по реформированию советской модели федерализма. Центробежные тенденции нарастали с лавинообразной скоростью, и распад Союза ССР стал вопросом времени.

В результате наделения полномочиями в 1990-е гг. субъектов федерации в новой России создавались предпосылки к их обособлению. В связи с тем, что республики представляют национально-государственные образования, их претензии на обособленность приоб-

ретают нередко этническую окраску Процесс становления российского федерализма не обошелся без крайностей и перекосов Это ярко проявилось в «параде суверенитетов»

Таким образом, любая модель федерализма отражает определенный уровень централизации государства и способ осуществления власти Однако нет никаких непреложных истин относительно того, дается ли территориям право государственного суверенитета, право сепарации и возможность отделения или выхода из состава федеративного государства, каков необходимый уровень концентрации полномочий и предметов ведения в рамках территорий и центра В каждом конкретном случае это определяется возможностями оптимального политического управления, что характеризуется сложившимися или складывающимися отношениями политических институтов центра и регионов

Именно институциональные условия, связанные с противоречивыми и динамичными отношениями политических институтов центра и регионов, привели к образованию сложного и неоднозначного территориально-государственного устройства в стране за период 1990-х – начала 2000-х гг.

Во втором параграфе **«Институциональный подход как метод исследования политических трансформаций»** обосновывается необходимость и возможность изучения политических трансформаций при помощи институционального подхода (метода) Изучение основных положений институционального подхода позволило определить, что в этом случае первостепенное значение имеет исследование правил, процедур и формальных организаций, которые играют роль инструментов, позволяющих объяснить ограничения как политического поведения, так и эффективности демократии Сегодня институционализм включает в себя исследование не только формальных институтов, но и неформальных

В этой связи диссертант проводит разграничение между старыми, классическими институционалистами (Т Веблен, У.К Митчелл, Дж М Кларк, Дж Коммонс и др), отстаивающими принципы описания формальных институтов, и «новыми институционалистами» (Дж Марч, Дж Ольсен, Р Гудин и другие), которые изучают скорее реальное поведение, а не формальные, структурные аспекты институтов

Большинство современных институционалистов считает, что политические институты воздействуют на выбор акторами стратегии своего поведения или того способа, при помощи которого они стремятся достичь цели (они определяют, кто является законным актором и т.д) Институты дают основания для определения того, кто является законным актором, регулируют количество акторов и порядок действия и в зна-

чительной степени устанавливают, какой информацией о намерениях других сторон могут располагать акторы. В целом "новых институционалистов" интересует с точки зрения эффективности институтов весь круг государственных и социальных институтов, институциональный контекст, включающий в себя правила элитной, партийной, избирательной борьбы, структуру элит и партийных систем, отношения государства и профсоюзов и т.д.

Неоинституционалисты закрепили три фундаментальные позиции институционализма: 1) институты формируют политику (политические правила игры), 2) институты сами формируются историей, 3) практическая деятельность институтов (их эффективность или неэффективность) также определяется социальным контекстом, внутри которого они функционируют.

Институциональный подход изучает отношения «центр – регионы» через институты, субъекты и практики взаимодействия двух уровней власти. Для настоящего исследования очень важными становятся положения институционалистов о том, что ослабление или усиление централизации или децентрализации связано с ослаблением или усилением политико-административных ресурсов влияния центра на регионы. Так, совершенно очевидно, что для начального периода трансформации российского федерализма характерно сочетание слабого государства и сильного центра. В то же время в рамках слабого, но демократического государства середины 1990-х гг. сформировались политические институты представительства региональных интересов и каналы неформального взаимодействия двух уровней власти.

Таким образом, новый институционализм позволяет широко использовать методы, позволяющие выявлять природу и смысл политического поведения. Диссертант приходит к выводу о целесообразности выявления институциональных условий через ряд социологических методов: экспертный опрос, наблюдение и анализ документов.

Итак, институциональный подход изучает отношения «центр – регионы» через институты, субъекты и практики взаимодействия двух уровней власти. Признается, что для периода «децентрализованной федерации» было характерно ослабление политико-административных ресурсов влияния центра на регионы. Это привело к формированию в постсоветской России неустойчивых отношений «центр – регионы». В то же время были созданы политические институты, отстаивающие интересы центра и регионов на конституционной основе. На более поздних этапах баланс политических сил меняется в пользу центра.

Во второй главе «**Основные институциональные принципы и направления отношений центра и регионов в политическом про-**

цессе строительства российского федерализма» исследуются этапы развития российского федерализма, показывается роль этнополитики в системе преобразований федерализма в России, а также изучаются отношения центральных и региональных элит и их влияние на процессы преобразования в современной России

В первом параграфе **«Институциональное поведение политических акторов центра и регионов в процессе трансформации российского федерализма»** эмпирическим путем анализируются взаимодействия центральных и региональных политических институтов в контексте борьбы за полномочия и предметы ведения центра и регионов. С этой целью выделяются три временные фазы трансформации российского федерализма и на их фоне рассматривается варьирование полномочий и компетенций от центра к регионам и наоборот - в зависимости от баланса политических сил в государстве

В трансформации российского федерализма в постсоветский период выделяются следующие фазы

1) суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992),

2) развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с ее субъектами (1993-1999),

3) федеративные реформы в России (с 2000 г. - по настоящее время)

Данная периодизация построена на базовом противоречии российской федеративной системы единства и разделения государственной власти, разрешение которого явилось источником развития и перехода федеративной системы на новый специфический уровень самовыдвижения и саморазвития.

На первой фазе начавшийся в 1990-м г. «парад суверенитетов», выразившийся в принятии в одностороннем порядке Деклараций о государственном суверенитете национальными автономиями, грубо нарушил принцип верховенства федерального закона, а за ним последовал процесс децентрализации государства. Но политическим и социально-экономическим условием создания института суверенизации республик стала непрекращающаяся политическая борьба между союзным и российским руководством и системный кризис государства. Татарстан стал первой из автономных республик, принявшей 30 августа 1990 г. Декларацию о государственном суверенитете. Декларации о государственном суверенитете позволили создать политические институты, воплощающие собой систему государственной власти регионального уровня. Они обретали подлинную легитимность, тем самым инициировался институциональный механизм защиты региональных интересов на государственном уровне.

Мощным катализатором децентрализации стало распространение избирательных механизмов на региональном уровне. В период становления института президентства президент не имел безоговорочной политической поддержки, присутствовало противостояние с Верховным Советом России, коммунистической и национал-патриотической оппозицией. Президент нуждался в поддержке со стороны региональной политической элиты и был вынужден смириться с требованиями суверенитета и автономии. Одновременно с этим институт президентства набирал силу, поскольку ряд тяжелейших для населения реформ – «шоковая терапия», приватизация, либерализация экономики и другие, – приведших политическую и государственную власть, само общество в состояние хаоса и дезорганизации, требовали контроля и сохранения единого центра власти.

В сентябре 1993 г. был подписан Указ Президента РФ №1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Этим документом ликвидировался неподконтрольный Верховный Совет РСФСР, началась радикальная ломка всей политической системы.

В параграфе оценивается неоднозначная роль института Федеративного договора 1992 г. между федеральным центром и регионами, как одного из первых документов, разграничивших федеративный порядок России. Оценивается историческая роль принятой на референдуме в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации. Раскрывается роль договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и субъектами федерации как очередного важного шага в развитии федеративных отношений.

Новая Конституция заложила основы федеративного порядка в стране, однако оставила некоторые важные проблемы неразрешенными. Наиболее существенная из них касается вопроса о равенстве субъектов федерации. Так, ст. 5 ч. 1. Конституции провозглашает принцип равенства субъектов федерации. В то же время ряд других статей Основного закона фиксирует их неравенство.

Вторая фаза строительства федеративного государства проходит в институциональных условиях, определенных новой Конституцией РФ. Первое, что необходимо отметить, – Россия, по крайней мере в этот период, сделала выбор в пользу федерализма. Второе – Россия не сумела отстоять принцип симметричной федерации. Это привело к ряду дополнительных сложностей как в отношениях регионов с федеральным центром, так и в их отношениях между собой. Третье – новая Кон-

ституция еще раз подтвердила уже сложившуюся практику российских федеративных отношений – предоставлять республикам существенные привилегии, основанные на «священных» правах «титulyных» наций в регионах компактного проживания того или иного титульного этноса

Начавшиеся в 2000 г реформы федеративных отношений вводят в действие институты федеральных округов, федерального вмешательства, заключающегося в обладании федеральным центром реальными законодательными рычагами, призванными создавать единое правовое и политическое поле. На практике это выразилось во введении поста полномочного представителя Президента в семи федеральных округах, в приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным, в реформе Совета Федерации

В сентябре 2004 г на расширенном заседании Правительства РФ была провозглашена необходимость избрания глав исполнительной власти субъектов РФ законодательными собраниями по представлению Президента РФ

Институциональный анализ включал в себя и экспертное интервью. Постоянную трансформацию модели российского федерализма в большинстве своем эксперты-специалисты объясняют логикой политического процесса, текущим соотношением сил в балансе отношений «центр – регионы». Иначе говоря, поиском той модели федерализма, которая отвечает потребностям и интересам развития страны. А вот насколько закономерны и логичны такого рода изменения в модели федерализма – мнения разделились примерно на две группы

Первая группа отстаивает мнение о том, что такие изменения являются закономерными. Страна находилась на грани распада, и если бы политические власти и лидеры регионов не встали на путь суверенизации, страна, наоборот, распалась бы быстрее. Вторая группа экспертов считает, что политические процессы не обязательно предполагали радикальное развитие суверенизации и автономизации регионов. Субъективный фактор заключался в стремлении лидеров регионов повысить свой статус, сохранить и обезопасить свою власть в кризисный период.

Что касается усилий по десуверенизации национальных республик, то эксперты поддержали их. Смысл большинства их ответов сводится к тому, что это был верный политический шаг и логичный в своей основе, потому что иначе страна могла прийти к своему распаду. Суверенитет перестал быть к этому периоду всепоглощающей идеей.

Институциональное строительство, таким образом, стало принципиальной основой трансформационных процессов в области строительства российского федерализма. Образующийся баланс сил на ли-

нии «центр – регионы» позволял создавать определенные преимущества одной из сторон

Второй параграф **«Фактор этнизации и дэтизации в российском федерализме»** раскрывает влияние института национально-государственного устройства на трансформацию федерализма и рассматривает проблемы этнополитики в Российской Федерации

На первой фазе трансформационного политического процесса именно национальные республики и автономии стали, с одной стороны, катализаторами строительства федерализма, а с другой, способствовали тенденциям распада и сепаратизма Формирование этнонаций – тоже объективный процесс, связанный с развитием этносов и противодействием политики национальной унификации

В то же время именно тогда начались поиски модели федерализма, призванной ослабить этнотерриториальный принцип Вместо национальных государств была предложена в качестве не менее важной стратегии национальной политики наряду с федерализмом в форме этнотерриториальных автономий национально-культурная автономия Эта идея не была поддержана вплоть до 1996 г, потому что национальные движения, поддерживаемые политическими элитами, не воспринимали подобные радикальные преобразования Диссертант рассматривает имевшие место в период 1990-х гг отличные друг от друга точки зрения по вопросу развития национальной политики в России Идеологом первой являлся В А Тишков, ставивший своей целью нейтрализацию региональных этнических элит путем ликвидации национальных автономий Вторая точка зрения была развита и поддержана Р Г Абдулатиповым и Г В Старовойтовой Они выступали за национально-территориальный принцип организации федерации

В параграфе выделяются три фазы развития национальных движений Это – 1987-1999 гг (период СССР), 1991-1993 гг (период образования России как нового государства), с 1993 г (период спада)

Начавшееся в 2000-е гг реформирование национально-территориальных формирований затронуло интересы этнических элит Проходящий процесс ликвидации статуса национальных округов в настоящее время не компенсируется никакими мерами по улучшению национального самочувствия народов Наблюдается столкновение региональных этнических групп с явно неочевидными социально-экономическими преимуществами Укрупнение регионов, охватившее субъекты федерации, является новой политической ситуацией, о которой еще никто не имеет конкретных представлений, но очевидно наличие противостояния интересов государственной власти и интересов этнонациональных групп Соответственно закладываются и формиру-

ются потенциально новые расколы уже по этническому принципу, способные привести к развитию межэтнических конфликтов в постсоветском пространстве

Показывается специфика этнополитического пространства России и, в частности, Сибирского и Южного федеральных округов

В данном параграфе приводятся и анализируются данные проведенного экспертного интервью по проблемам этнополитики. Часть экспертов считает, что официальные лидеры регионов поддерживают укрупнение вынужденно, потому что ими движет страх перед центром, они желают сохранить свои посты. Баланс политических сил радикально изменился, и выступить против означает навлечь на себя недоверие и нелояльность со стороны центральной власти. Пример с Б. Говориным или с В. Логиновым говорит сам за себя. Возможно, при иных обстоятельствах они выступили бы резко против инициативы Президента РФ. Властью региональные лидеры, конечно же, не готовы поступиться. Наоборот таким образом выказывая лояльность, они надеются сохранить свои посты.

Другая группа экспертов считает, что региональные лидеры на самом деле считают, что укрупнение – это благо, усиление регионов, прежде всего, экономическое. И в этом плане региональные лидеры искренни в своем понимании путей развития страны.

Часть экспертов уверена в том, что национально-территориальные образования не ликвидируют, но межнациональные конфликты и в этом случае не исчезнут. Отвечая на вопрос о возможности ликвидации национально-территориальных образований, эксперты сделали упор на том, продуктивно/непродуктивно ли упразднение национально-территориальных образований вообще. Большая часть экспертов высказывается в том смысле, что ликвидация неблагоприятно скажется на этнонациональном развитии народов России – ликвидируются базовые основы этнического самочувствия в том смысле, что без государственной поддержки неизбежно будут утрачиваться национальная культура, язык, самобытность и самодостаточность этнических групп. Незначительное число экспертов уверено в том, что безэтническая федерация не окажет существенного влияния на этнонациональное развитие России.

Автор уделяет существенное внимание государственным приоритетам в вопросе этнополитики и подводит к идее о необходимости оптимизации этнополитических процессов в федеральных округах и субъектах Российской Федерации.

Третий параграф «Взаимодействие политических элит и их влияние на процесс трансформации российского федерализма»

выявляет содержание и характер взаимоотношений центральных и региональных политических элит, позволяющих влиять на преобразования федерализма

В данном параграфе раскрывается важнейший институциональный механизм, подпитывающий российский федерализм 1990-х гг., – выборы. Они подводят центральные и региональные элиты к политическому торгу и служат катализатором всех политических процессов. Примечательно, что почти во всех губернаторских выборах центр определялся со своим кандидатом и помогал ему. Но даже если он проигрывал, центр шел на компромисс с его оппонентом. На выборах 1999-2000 гг. региональные элиты пытались консолидироваться в двух общественных объединениях «Отечество – вся Россия» и «Единство». Однако все попытки оказались неудачными, и регионы проиграли.

Задуманные центром реформы для получения контроля над региональными элитами достигли своей цели. На сегодня большинство глав воспринимает себя как людей президента, как администраторов и управленцев, а не как самостоятельных хозяев или политиков. Их дальнейшая зависимость от центра позволила провести серьезную ротацию региональных политических команд, а также сформировать кадровый резерв. Центру удалось трансформировать путем институциональных изменений взаимоотношения центральных и региональных политических элит. Прежде всего, это коснулось Президента РФ и глав регионов, последние оказались в полной зависимости от воли первого. Поскольку Конституция не дает прямых указаний на то, каким образом избирать глав регионов, было осуществлено решение, по которому главы не избираются на прямых выборах. Во всех случаях окончательное решение принимается Президентом и оформляется его указом.

Частичным образом изменение соотношений полномочий компенсируется отменой ограничения сроков, которые можно отработать в должности главы и институтом «вопроса о доверии». То есть избранный глава должен сам инициировать вопрос, чтобы перейти из избранных глав в назначаемые, иначе говоря, он должен договориться с Президентом.

Выстроенная вертикаль власти серьезно трансформировала диспозиции политических элит в формировании политической власти и осуществляется на тонкой грани, отделяющей федеративные государства от нефедеративных. Но при этом является политически целесообразной, призванной повысить эффективность российского государства в целом.

В параграфе анализируются ответы на вопросы о политических элитах, поставленные в ходе проведенного экспертного интервью. В целом

эксперты, принимавшие участие в опросе, критически оценивают региональную политическую элиту и акцентируют внимание на отсутствии настоящих политических лидеров, способных ставить проблемы государственного характера и отстаивать их

В качестве одного из серьезных институциональных рычагов подчинения региональных элит в параграфе рассматривается вопрос о «партийности» политических элит и их лидеров. Отмечается, что если ранее, в 1990-е гг., было невыгодно идентифицировать себя с какой-либо политической партией, то сейчас ситуация принципиально меняется. Назначение главой региона представителя оппозиционной «Единой России» партии невозможно. В предпочтительном положении оказывается претендующее на политическое лидерство в регионе лицо, идентифицированное с «партией власти».

В заключении формулируются общие выводы по проблеме, подводятся итоги исследования. Диссертант обосновывает, что федерализм является политическим институтом, в рамках которого не только возможно, но и необходимо создание и функционирование многих институциональных механизмов и устройств, которые так или иначе способствуют поддержанию его определенной модели.

Выводы, осуществленные в ходе исследования, показывают, что особенности трансформаций российского федерализма определялись формой и содержанием, характером взаимодействий центральных и региональных политических институтов на каждом из выделенных трех этапов: 1) суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992), 2) развитие федеративных отношений на основе Конституции РФ и договоров с ее субъектами (1993-1999), 3) федеративные реформы в России (с 2000 г. по настоящее время).

Особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период заключаются в следующем:

1) институциональное поведение основных политических акторов центра и региона, стремящихся в переходный период овладеть максимумом полномочий и предметов ведения, что имело свои ограничения, определенные балансом политических сил и иными условиями (социально-экономическими, психологическими, культурными ресурсами и возможностями),

2) институциональные ограничения и возможности исторически сложившегося национально-территориального принципа российского федерализма, позволявшего, с одной стороны, национальным автономиям диктовать ряд политических условий, а с другой стороны, подчиняться условиям центра в случае дисбаланса политических сил не в свою пользу,

3) введение ряда институтов, позволяющих центру в лице Президента РФ и федеральной исполнительной власти подчинить и контролировать региональные элиты (институт федеральных округов, институт федерального вмешательства, фактическое назначение глав регионов, «партизация» элит через введение законодательных норм)

Российский федерализм трансформировался от централизации к децентрализации и обратной рецентрализации. В результате осуществлено изменение институциональных условий преобразования в сфере полномочий и предметов ведения между центром и регионами по проблемам деэгнизации федерализма и установления контроля центра над региональными элитами

Основные положения диссертации и выводы изложены в следующих публикациях:

1 Бутаев И.А. Федерализм в России: что дальше? / И.А. Бутаев // Вестник Читинского государственного университета. №3 (44) – Чита: ЧитГУ, 2007. С. 38-44.

2 Бутаев И.А. Новый федерализм: унификация или распад? / И.А. Бутаев // Вестник Бурятского государственного университета. Серия Востоковедение. История. Улан-Удэ, БГУ, 2007. №5. С. 153-157.

3 Бутаев И.А. Этнополитика в современной России / И.А. Бутаев // Вестник Мирнинского политехнического института. Мирный, 2007. С. 70-73.

Св-во РПУ-У №1020300970106 от 08 10 02

Подписано в печать 08 10 11 Формат 60 x 84 1/16
Усл печ л 1,4 Тираж 100 Заказ 2219

Издательство Бурятского госуниверситета
670000, г Улан-Удэ, ул Смолина, 24а