

На правах рукописи



Петухов Алексей Валентинович

**ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ  
ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 22.00.04 – Социальная структура,  
социальные институты и процессы

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Саранск-2005

Работа выполнена на кафедре регионоведения и политологии Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор  
Доленко Дмитрий Владимирович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор  
Маркин Валерий Васильевич

кандидат социологических наук  
Демьянов Евгений Александрович

Ведущая организация: Ульяновский государственный  
университет

Защита состоится 24 июня 2005 г. в 14<sup>00</sup> часов на заседании диссертационного совета Д 212.117.03 по присуждению ученой степени доктора социологических наук по специальности 22.00.04 – социальная структура, социальные институты и процессы при Мордовском государственном университете имени Н.П. Огарева по адресу: 430000, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Б. Хмельницкого, 39 а, 3-й этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева по адресу: Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевистская, 68.

Автореферат разослан 24 мая 2005 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат философских наук,  
доцент

В.М. Сидоркина

2006-4

9544

3

214971

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Современное общество не может существовать без сложных социальных связей и взаимодействий. Особую роль играют взаимодействия и связи, обеспечивающие самые важные потребности индивида, социальной группы, общества в целом. Эти взаимодействия и связи институционализированы и носят устойчивый характер.

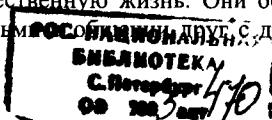
В процессе модернизации Россия на рубеже ХХ-XXI столетий вступила в период перехода от тоталитаризма к демократии. Основная его сущность заключается в преобразовании тоталитарного государства с его централизованной мобилизационной системой хозяйствования в современное государство, правовое и демократическое, с развитым гражданским обществом и эффективно функционирующей рыночной экономикой. Изменения, происходящие в российском обществе за последние годы, охватили все стороны его жизнедеятельности: произошли фундаментальные перемены в экономике, политике, трансформировалась социальная структура. Это повлекло за собой и трансформацию всей системы социальных институтов. Изменились структура, функции институтов, принципы взаимоотношений социальных институтов и общества.

Разновидностью социальных институтов являются политические институты. Большинство отечественных и зарубежных социологов относят политические институты к одним из пяти основных (важнейших) социальных институтов. Каждый из них осуществляет определенный вид политической деятельности и представляет социальную общность, слой, группу, в этой сфере управлния обществом. Важнейшим политическим институтом является государство, при этом стоит отметить, что характер взаимоотношений центра и составляющих государство территориальных образований является важнейшим фактором, определяющим деятельность всего общества.

Взаимоотношения центральных и местных институтов власти являются одним из основных факторов целостности и устойчивости вообще любых государственных образований. Это доказывается историческим опытом таких стран, как Испания, Франция, Германия, США, Канада, где значительные успехи в достижении стабильности и устойчивости государства, экономического процветания и решения многих социальных проблем, в большей мере были связаны с эффективным проведением административных реформ, регулирующих взаимоотношения центральных и местных институтов власти.

Именно поэтому всестороннее изучение проблем, связанных с отношениями институтов центра и субъектов представляет актуальную исследовательскую проблему.

**Степень изученности проблемы.** Социология придает исключительно большое внимание изучению социальных институтов общества. Понятию социального института принадлежит центральное место в системно-структурном анализе общественной жизни. Как указывал Э. Гидденс социальные институты «цементируют общественную жизнь. Они обеспечивают общие соглашения, выработанные людьми ~~и обществом~~ друг с другом и при



содействии которых достигается преемственность поколений».<sup>1</sup>

Первым предложил науке термин «социальный институт» английский социолог Герберт Спенсер, подробно изучивший и описавший шесть типов социальных институтов. Согласно учению Г. Спенсера, любые социальные институты обеспечивают возможность членам общества, социальных групп удовлетворять свои потребности. Это одна из главнейших функций социальных институтов. Институты упорядочивают социальные отношения, согласуют их, объединяют отдельных индивидов, социальные группы и организации в одно системное целое – общество, обеспечивая его развитие.<sup>2</sup>

Э. Дюркгейм рассматривал институт как синоним всякой социальной регуляции, то есть как инструмент социального принуждения.<sup>3</sup> Американский социолог и экономист Торстейн Веблен рассматривал эволюцию общества как процесс естественного отбора социальных институтов, которые по своей природе не отличаются от обычных способов реагирования на стимулы, создаваемые внешними изменениями.<sup>4</sup> Известный американский социолог П. Бергер называет институтом обособленный комплекс социальных действий, например юридический закон, социальный класс, брак, организационно оформленную религию.<sup>5</sup> Дж. Бернард и Л. Томпсон определяют институт как совокупность норм и образцов поведения. Это сложная конфигурация обычая, традиций верований, установок, правил-регуляторов и законов, которые имеют определенную цель и выполняют определенные функции.<sup>6</sup>

В социологии большое внимание уделяется исследованию такого социального института как государство. Э. Дюркгейм считал государство продуктом развитых, структурно дифференцированных обществ. Его главная задача – «думать» и «действовать» за все остальное общество. Более того, государство, по утверждению Дюркгейма, не только выражает общественное мнение, но и является органом, влияющим на природу общества и характер социальных изменений.<sup>7</sup> При этом стоит заметить, что характер взаимоотношений властных институтов центра и составляющих государство социально-территориальных образований, имеют определяющее значение и оказывают большое влияние на жизнь всего общества.

За последние пятнадцать лет различные аспекты взаимоотношений институтов центра и субъектов России стали объектом пристального внимания многих исследователей в области права, политологии, этнологии и экономики

Ряд фундаментальных работ посвящен проблемам перехода от унитарного государства, при этом большинством исследователей этот переход характеризуется как становление федерализма в Российской Федерации. Ос-

<sup>1</sup> Гидденс Э Социология – М Эдиториал УРСС 1999

<sup>2</sup> Спенсер Г основания социологии в 2 т – СПб Изд И И Билибина, 1877 Т 2

<sup>3</sup> Дюркгейм Э о разделении общественного труда Метод социологии. – М Наука 1990

<sup>4</sup> Веблен Т Теория праздного класса М Прогресс 1984

<sup>5</sup> Бергер П Л Приглашение в социологию Гуманистическая перспектива – М Аспект Пресс 1996

<sup>6</sup> См Добреньков В И, Кравченко А И Социология в 3 т Т 3 Социальные институты и процессы – М ИНФРА-М, 2000.

<sup>7</sup> См Осипова Е В Социология Эмиля Дюркгейма – СПб Алетейя 2001

новными темами работ в этой области стали: понятие и структура конституционных основ российского федерализма и этапы его становления (труды Р.Г. Абдулатипова, А.Н. Аринина, И.В. Бахлова, Л.Ф. Болтенковой, С. Валентей. Г.В. Марченко Л.М. Карапетяна А.Е. Козлова, И.А. Умновой и др.)<sup>8</sup>; отдельные аспекты проблемы – государственный суверенитет Российской Федерации, чему посвящены исследования Р.Г. Абдулатипова, Д.Л. Златопольского, В.В. Мамонов, И.А. Умновой и др.<sup>9</sup>; вопросы статуса субъектов федерации и разграничение предметов ведения и полномочий, в том числе в рамках договорного процесса между федеральным центром и субъектами федерации (работы С.А. Авакяна, Л.Ф. Болтенковой, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добринина, В.В. Иванова, Э. Тадевосяна, В.А. Черепанова, И.А. Умновой В.Е. Чиркина и др.)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Абдулатипов Р Г, Болтенкова Л Ф Опыты федерализма – М Республика, 1994, Абдулатипов Р Г., Болтенкова Л Ф , Яров ЮФ Федерализм в истории России Кн 1. – М Республика 1992, Аринин А Н Российская государственность и проблемы федерализма – М · РАН, 1997, Аринин А Н , Марченко Г В Уроки и проблемы становления российского федерализма – М · ТОО Интлех, 1999, Бахлов И В От империи к федерации историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные – Саранск: Изд-во Мордов Ун-та 2004, Он же Современное федеративное государство Опыт методологии анализа механизма федеративных отношений – Саранск «Красн Окт », 1999, Болтенкова Л Ф Асимметричность федерации: реальность для России // Регионология 1994 №1; Валентей С Проблемы развития федеративных отношений // Федерализм 2000 №1, Он же Российские реформы и российский федерализм // Федерализм 1996 №1, Карапетян Л М К вопросу о «моделях» федерализма Критический обзор // Государство и право 1996 №12, Он же Федеративное устройство Российского государства – М · Изд-во «Норма», 2001; Козлов А Е Федеративные начала организации государственной власти в России, – М.: ИНИОН РАН, 1996; Он же Федеративные отношения и региональное управление в России путем реформирования. – М · ИНИОН РАН, 1994, Умнова И А Природа федерации и российская государственность // Федерализм 1998 №3; Она же Фундаментальные аспекты федерализма и природа Российского государства // Федерализм 1998 №3.

<sup>9</sup> Абдулатипов Р Г. Парадоксы суверенитета: перспективы человека, нации, государства. – М : Славянский диалог, 1995, Он же Федералогия Учеб Пособие – СПб Питер, 2004, Златопольский Д Л Возрождение федеративного государства: проблемы государственного суверенитета // Вестник московского университета Серия 11 Право. 1995 №2, Мамонов В В Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности // Государство и право 2004 №4, Умнова И А Конституционные основы современного российского федерализма – М · Дело, 2000

<sup>10</sup> Авакян С А Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Москов ун-та. Серия 11 Право 2003 №2; Он же Конституция России природа, эволюция, современность. – М РЮИД, 1997, Болтенкова Л Ф Соотношение законодательства Российской Федерации и ее субъектов Основные противоречия // Федерализм 1996 №1, Болтенкова Л Ф , Лавриненко И Г К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов // Регионология. 1996 №2, Глигич-Золотарева М В Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Моск. ун-та Сер «Право» 1999 №1, Она же Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти зарубежный опыт // Журнал российского права 2003. №4; Она же Федерация в России, проблемы и перспективы М 1999, Она же Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право 1994 № 8-9; Добринин Н М К вопросу о разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Государство и право 2004 №5, Он же Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами – Тюмень: Изд-во Тюмен гос ун-та, 1998, Иванов В В Внутрифедеративные договоры 1998 года новые шаги в сторону индивидуализации федеративных отношений // Конституционное право: восточно-европейское обозрение 1999 №2; Он же «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений – Красноярск Красноярск гос аграрный ун-т 1998; Тадевосян Э В К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право 2002 №3, Он же О моделировании в теории федерализма и проблема асимметричной федерации // Государство и право. 1997. №8; Он же Российский Федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право 1996 №10, Умнова ИЛ Современная российская модель разделения власти между федерацией и субъектами (Актуальные правовые проблемы) М ИНИОН РАН, 1996; Черепанов В А Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2003; Чиркин В Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право 2000 №10; Он же Модели современного федерализма сравнительный анализ // Государство и право 1994 №8-9.

Особо можно отметить концепцию политico-территориальной организации общества как системы, разработанную Д.В. Доленко. Один из аспектов данной концепции представляется анализ форм территориальной организации институтов власти<sup>11</sup>.

Реформированию взаимоотношений институтов центра и субъектов федерации, в связи с проводимыми в последние годы реформами, созданию института федеральных округов, посвящены работы Э. Алаева, А.В. Безрукова, А. Бусыгина, Н.В. Варламова, М. Глигич-Золотаревой Н.М. Добрынина, Б. Лагутенко, В.Н. Лысенко, Р.Ф. Туровского, С. Хурсевича, В.Е. Чиркина, Ю. Шарова и др.<sup>12</sup>.

Однако в большинстве из перечисленных исследований не достаточно анализируются возможные пути модернизации российской федеративной модели и взаимоотношений институтов центра и субъектов, отсутствует комплекс мер, способствующий созданию четко работающей федеративной системы, а также оптимизации взаимоотношений институтов центра и субъектов. Признавая несовершенство российской системы взаимоотношений «центр-субъект», авторы часто уходят от конкретных предложений по ее реформированию, ограничиваясь слишком широким, общим очертанием возможных путей, зачастую далеких от политических реалий и политической практики, существующих в России. Пополнить в определенной мере этот существенный пробел призвана настоящая диссертационная работа.

**Объектом исследования** является федеративная система взаимоотношений институтов центра и субъектов федерации.

**Предметом исследования** выступает реализация федеративных принципов отношений институтов центра и субъектов в Российской Федерации в период трансформации российской государственности (1991-2003 гг.), соци-

<sup>11</sup> Доленко Д В Политика и территория Основы политического регионоведения - Саранск, Изд-во Мордовун-та, 2000; Он же Территориальное устройство общества и политическая власть. Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. - М., 1996, Он же Территориальное устройство общества социально-политический анализ - Саранск 1993; Он же Федерализм в контексте российской модернизации // Регионология 2001. №2

<sup>12</sup> Алаев Э Федеральные округа – новация в территориальном статусе России // Федерализм 2000 №4, Безруков А В Усиление централизации совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права 2001 №12; Бусыгин А Федеральные округа: настоящее и будущее // Федерализм 2003 №3, Варламова Н В Современный российский федерализм: конституционная модель и политico-правовая динамика. - М. Ин-т права и публичной политики, 2001, Глигич-Золотарева М В Законодательная база федеративных отношений: перспектива совершенствования // Журнал российского права 2002 №7, Она же Конституция России о федеративном устройстве: былое и думы // Федерализм 2003 №2, Она же Укрупнение субъектов федерации: рго et contra // Федерализм 2002. №1, Добрынин Н М Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации – Новосибирск Наука, 2003, Лагутенко Б Как обустроить «асимметричную» Россию // Независимая газета, 2000 24 октября, Она же Россия нуждается в административно-территориальной реформе // Федерализм 2001 №4; Лысенко В Н Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. №3; Туровский Р Ф Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально государственного строительства // Мировая экономика и международные отношения 2003 №12; 2004 №1; Он же Основы и перспективы региональных политических исследований // Полос 2001. №1, Он же Федеральные округа: политico-географический подход в теории и на практике // Федерализм 2003 №1, Хурсевич С Роль федеральных округов в развитии российского федерализма // Федерализм 2000 №4; Чиркин В Е Новые подходы к теории современного государства и федерализма // Общественные науки и современность. 2003 №3; Он же Новый российский федерализм: стратегия и тактика // Право и политика 2000 №12, Шаров Ю. Российский федерализм. начать структурные изменения // Федерализм 2000. №3

ально-политические отношения, возникающие в процессе деятельности институтов федерального центра и субъектов федерации.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа социально-политических отношений «центр-субъект», выявить проблемы и противоречия в данных взаимоотношениях, определить пути и механизмы их разрешения для обеспечения устойчивого развития взаимоотношений институтов центра и субъектов федерации в условиях трансформации российского общества. Общая цель исследования реализуется постановкой и решением следующих проблемно-исследовательских задач:

- раскрыть сущность понятия «социальный институт», рассмотреть типологию и функции социальных институтов в переходный период общественного развития;
- рассмотреть политические институты общества, в частности, институт центра и субъекта федеративного государства;
- проанализировать влияние институтов власти на формирование и трансформацию социально-территориальной структуры общества;
- раскрыть сущность федеративной системы территориальной организации общества, рассмотреть особенности российской федеративной системы;
- раскрыть этапы институционализации отношений центра и субъектов в Российской Федерации;
- выявить противоречия в системе отношений «центр-субъект»;
- определить возможные условия оптимизации отношений между федеральным центром и субъектами России, пути укрепления российской государственности;
- рассмотреть реформирование отношений «центр-субъекты» в системе федеративных отношений РФ в связи с инициативами Президента России В.В. Путина;
- выявить роль института федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ в гармонизации отношений институтов центра и субъектов, возможные пути реформирования системы политико-территориальной организации России.

Теоретическую и методологическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных исследователей в области социологии, политологии, экономики, теории государства и права. Анализ осуществлялся на основе и в сочетании диалектических принципов: историзма, объективности и системности.

Одним из основных в данной работе является институциональный подход, позволяющий выделять и рассматривать социально-политические процессы и отношения, в которых участвуют институты, выполняющие общественно значимые функции, а также действуют нормы, регулирующие отношения между данными институтами.

В процессе исследования автор использовал специальные методы анализа, характерные для социологической науки: логический, сравнительный, структурно-функциональный, системный в соответствии с которым, взаимо-

отношения «центр-субъект» рассматриваются как целостная система. Кроме того, в работе использована концепция американского социолога Эдварда Шилза, изложенная в труде «Общество и общества: макросоциологический подход», которая рассматривает общество через призму взаимоотношений центра и периферии (составных частей государства).

**Эмпирической базой исследования** являются нормативно-правовые акты, принимаемые высшими органами политической власти Российской Федерации и субъектов: Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов федерации, федеральные и региональные законы, законо-проекты и поправки к ним, указы Президента и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также официальные выступления Президента, глав субъектов федерации, анализ материалов периодических изданий.

**Научная новизна исследования** заключается в следующем:

- развитие системы отношений институтов центра и субъектов России рассматривается как два этапа. Первый этап (1990-е гг.) – этап противостояния субъектов центру, характеризующийся ослаблением центра, проявлением сепаратистских тенденций, разрушением единого экономического пространства и правового поля, что привело к дисбалансу всей системы отношений «центр-субъект». Второй этап (2000-е гг.) – этап усиления власти центра, преодоление негативных последствий дезинтеграции, создание четко работающей вертикали власти, устранение противоречий в отношениях институтов центра и субъектов федерации;

- выявляются особенности, изучаются некоторые закономерности и устойчивые тенденции, имевшие место в процессе развития отношений «центр-субъект» (например: суверенизация, сепаратизм, децентрализация, дезинтеграция, реинтеграция), характеризуется сущность этих тенденций;

- раскрывается и обосновывается взаимная связь между такими процессами как децентрализация и дезинтеграции общества, и влияние этих процессов на взаимоотношения институтов центра и субъектов;

- анализируется сущность и деятельность института федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ, их роль в реинтеграции социально-территориальных общинностей и стабилизации общественных отношений в России;

- формулируются выводы, касающиеся условий оптимизации отношений «центр-субъект», а также оптимального соотношения властных и управленических полномочий институтов центра и субъектов;

- предлагаются конкретные рекомендации по выработке концепции устойчивой модели дальнейшего развития взаимоотношений институтов центра и субъектов.

**Практическая значимость исследования** связана с возможностью использовать содержащиеся в нем факты и выводы при изучении социальных институтов, в частности, института государства, институтов центра и субъектов федерации, при подготовке обобщающих трудов научного и учебно-методического характера по социологии и политологии.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Политические институты играют ведущую роль в формировании социально-территориальных общностей людей, что является одним из факторов социальной дифференциации общества и социальных различий. Органы власти выступают в качестве институциональных предпосылок, дающих территориальной общности возможность выступать в роли субъекта общественных отношений. В России роль основных политических институтов социально-территориальных общностей играют институты субъектов федерации, а характер их взаимоотношений с институтами власти центра, оказывает влияние на все общественные процессы;

2. Сложившаяся в России система отношений «центр-субъект» нуждается в совершенствовании Сформировавшаяся в 1990-е гг. практика не способствует развитию нормальных взаимоотношений институтов центра и субъектов, составляющих основу любой государственной системы;

3. Для налаживания эффективных отношений «центр-субъект» требуется реализация комплекса мер, обеспечивающих четкое разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами, решение вопроса, связанного со статусом субъектов;

4 Усиление роли центра, создание четко работающей вертикали власти – это необходимое условие для устранения последствий безудержной децентрализации первого этапа становления российской государственности, условие сохранения и укрепления российского государства в период его социально-политической трансформации. Этому призваны способствовать проводимые Президентом В.В. Путиным реформы, способствующие формированию нового типа взаимоотношений между центром и субъектами и реформированию системы территориальных устройств;

5. Эффективное развитие Российской Федерации, гармонизация отношений «центр-субъект» возможны только при построении симметричной модели территориального устройства общества, в которой все образования реально обладали бы равными правами и возможностями, при реформировании политico-территориального деления РФ, или укрупнении субъектов с сокращением их численности;

6. Важнейшим фактором гармонизации отношений в системе взаимоотношений «центр-субъект» явилось создание института федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ, что способствовало устранению многих противоречий и конфликтных моментов из взаимоотношений институтов центра и субъектов, содействовало оптимизации данных отношений, развитию их на качественно новой основе.

**Апробация исследования.** Основные положения диссертации были отражены в докладах и сообщениях автора на ежегодных Огаревских и Сафаргалиевых научных чтениях, проводимых в Мордовском государственном университете имени Н.П. Огарева (2000-2004 гг.)

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, дается анализ степени изученности проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, теоретическая и методологическая база, формулируется научная новизна, ее научная и практическая значимость исследования, положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Институты центра и субъектов федерации в условиях системной трансформации российского общества» исследуются социальные институты общества, особенности их деятельности в переходный период, влияние институтов власти на формирование социально-территориальных общностей, принципы взаимоотношений институтов центра и субъектов в российской федеративной системе.

В первом параграфе «Понятие социального института, типология и функции социальных институтов в переходный период общественного развития» раскрывается понятие социального института, рассматривается типология и функции социальных институтов, особенности функционирования в период трансформации общества.

Понятию социального института принадлежит центральное место в системно-структурном анализе общественной жизни. Термин «институт» имеет множество значений, происходит от латинского: *institutum* – установление, устройство. Со временем он приобрел два значения – узкое техническое (название специализированных и учебных заведений) и широкое социальное: совокупность норм права по определенному кругу общественных отношений, например, институт президента, государства и т.д.

Социальный институт определяется как относительно устойчивые типы и формы социальной практики, посредством которых организуется общественная жизнь, обеспечивается устойчивость связей и отношений в рамках социальной организации общества. Социальные институты помогают решать жизненно важные проблемы большому количеству людей. Они одновременно выступают и инструментами социального контроля, так как благодаря своему нормативному характеру заставляют людей подчиняться принятым нормам и соблюдать соответствующую дисциплину. Социальный институт определяется, во-первых, набором специфических социальных норм и предписаний, регулирующих соответствующие типы поведения; во-вторых, интеграцией его в структуру общества; в-третьих, наличием необходимых средств и ресурсов, обеспечивающих его успешное функционирование.

Социальные институты подразделяются на главные (их именуют также фундаментальными) и неглавными (не основные, частные). Вторые скрываются внутри первых, представляя собой более мелкие образования. Выделяют пять главных социальных институтов: экономические, политические, религиозные, институт образования и институт семьи. Их предназначение – удовлетворять важнейшие жизненные потребности человека или общества в целом. Каждый институт удовлетворяет какую-то человеческую потребность, т.е. выполняет определенную функцию.

Функцию социального института можно определить как ту пользу, которую он приносит обществу. Иначе говоря, совокупности решаемых им задач, достигаемых целей, оказываемых услуг. Основными функциями социальных институтов являются: функция закрепления и воспроизведения общественных отношений, регулятивная функция, интегративная функция, транслирующая функция, коммуникативная функция. Функции бывают явными, то есть официально заявленными, всеми осознаваемыми и очевидными для всех, и латентными, то есть скрытыми, не заявленными.

Чем стабильнее, упорядоченнее функционируют все социальные институты, тем крепче общество, динамичнее его развитие. Но происходящие в обществе процессы постоянно изменяют потребности различных субъектов (отдельных людей, групп, слоев, классов), следовательно, меняется характер взаимодействия социальных институтов с социальной средой. Может возникнуть ситуация, при которой изменения потребностей не найдут отражение в структуре и функциях социального института, и в его деятельности возникнет дисфункция.

Р. Мертон первым предложил разделить последствия деятельности социального института, которые способствуют упрочению, выживанию, процветанию, саморегуляции данной системы (функции), и последствия, которые ведут к дезорганизации данной системы, изменениям ее структуры (дисфункции). Деятельность социального института считается функциональной, если она способствует сохранению стабильности и интеграции общества. Но она может расцениваться как дисфункциональная, если работает не на его сохранение, а на разрушение. Нарастание дисфункций в деятельности социальных институтов может вести к социальной дезорганизации общества.

В конце 80-х годов произошла трансформация российского общества затронувшая все сферы общества. Произошли фундаментальные перемены в экономике, политике, трансформировалась социальная структура, при этом социальные институты оказались неспособны удовлетворить потребности изменяющегося общества. Их деятельность можно охарактеризовать как дисфункциональную, что выражалось в неясности целей деятельности институтов, неопределенности их функций, снижении социального авторитета, трансформации отдельных функций в деятельность, направленную не на удовлетворение социальных потребностей людей, а на поддержание собственного существования. Это повлекло за собой колоссальный ущерб в экономической области, потерю социальных и нравственных ориентиров, способствовало глубокому социальному расслоению общества, его дезинтеграции, возникновению этнических и религиозных конфликтов и т.п. Ущерб от ошибочных действий политических институтов, неправильной внешней и внутренней политики, непродуманных государственных решений вообще трудно оценить. Институциональный кризис в нашей стране потребовал трансформации всей системы социальных институтов изменения их структуры, функций, принципов взаимоотношений социальных институтов и общества.

Во втором параграфе «Взаимоотношения институтов центра и субъ-

ектов как структурная основа российской федеративной системы» рассматривается роль институтов власти в формировании социально-территориальной структуры общества, принципы взаимоотношений институтов центра и субъектов федерации.

Государство как институт, регулирующий социальные процессы, призвано вносить определенную упорядоченность в общественную жизнь. И одной из форм структурирования жизнедеятельности общества становится его пространственная организация, структурирование территории, на которой проживают граждане этого государства. В современном государстве территориальная принадлежность является одним из важных социальных факторов.

Территориальное устройство, с социальной точки зрения, рассматривается как социально-территориальная система общества, включающая в себя всю совокупность устойчивых социально-территориальных общностей людей, и отношений между ними. Создание институтов власти может завершать создание такой общности, а может играть роль первичного фактора для ее образования, но само наличие таких институтов является обязательным условием для того, чтобы люди, проживающие на определенной территории, могли выступать в качестве единой социальной группы, субъекта общественных отношений. Именно этот тип общностей является субъектом политических отношений и играет основную, по сравнению с другими территориальными общностями, роль в жизни общества. Территориальные границы политической власти становятся одновременно и границами определенного сообщества – территориально-политической общности людей.

По Э. Шилзу, общество – не просто совокупность объединившихся людей, коллективов, взаимодействующих друг с другом. Все эти коллективы образуют общество в силу своего существования под общей властью, которая осуществляет свой контроль над территорией, обозначенной границами. Причем власть формирует общество не просто посредством осуществления ей своих контрольных функций за деятельность людей. Конкретные акты власти, кроме того, производят остаточное действие на тех, по отношению к кому они применяются. Это остаточное действие включает в себя сосредоточение внимания людей на властном центре и чувство отождествления с другими людьми, населяющими территорию, над которой осуществляется эта власть, также ощущающими свою подчиненность этой власти.

Д.В. Доленко отмечает, что роль институтов власти в образовании того или иного территориального сообщества проявляется в трех аспектах: во-первых, территориальные границы власти выступают и территориальными границами между людьми, они отграничивают одних людей от других; во-вторых, общая власть создает общую зависимость от нее определенного количества людей, проживающих в ее территориальных пределах; и, в-третьих, наличие общей власти, зависимость от нее способствуют осознанию людьми связи между собой.

Образование территориально-политических общностей осуществляется двумя основными способами. В первом случае политическая власть фик-

сирует, институционализирует уже сложившуюся социальную общность, которая к тому же может сама выработать свои местные структуры власти. Другой тип образования территориальных общностей характерен для региональных общностей, где установить первичность социально-экономической связи довольно трудно, а порой и невозможно. Здесь главную роль в образовании территориальной общности играет именно политические институты. При этом следует отметить, что роль политической власти в создании территориальных сообществ настолько велика, что она не только может создавать, но и разрушать, разъединять объективно складывающиеся территориальные общности.

В России основными социально-территориальными образованиями выступают территориальные общности субъектов федерации, а основными политическими институтами являются институты центра и субъектов.

В данной работе под центром понимаются все ветви верховной государственной власти - представительная, исполнительная и судебная. Совокупность всех ветвей власти, всех высших государственных органов и составляют центр как политический институт. Под субъектом федерации как политическим институтом подразумеваются его основные политические институты как единое целое.

Важной вехой в процессе формирования российской федеративной государственности стала разработка и подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора, в котором впервые были сформулированы, хотя и в самой эскизной форме, контуры федеративного государства и схемы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации. Федеративный договор открыл новый этап развития федеративных отношений в России, положив начало формированию основ реального федерализма. Договором предусмотрено разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Подписание Федеративного договора расширило состав субъектов Федерации: теперь ими стали не только республики, но и территориальные образования – сфера федеративных отношений распространялась на всю территорию государства.

Принятие в декабре 1993 года Конституции РФ знаменовало новый этап в развитии отношений «центр-субъект». Получили конституционное оформление все основные принципы классического федерализма: верховенство на всей территории страны Конституции Российской Федерации и федеральных законов, целостность и неприкосновенность территории РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправие субъектов. В основе политico-правовой природы субъектов Российской Федерации положены два равнозначных принципа - национально-территориальный и административно-территориальный, субъекты РФ не являются суверенными, но они получают право законотворческой деятельности.

В целом, говоря о принципах взаимоотношений центра и субъектов

федерации в России, можно привести следующие наиболее общие принципы организации этих отношений:

- принцип «сложноорганизованного единства» означает, что федеративное государство как сложная система обладает определенной структурой, элементы которой объединяются на началах добровольности и равноправия (прежде всего перед лицом общефедерального властного центра), что продиктовано необходимостью образования всеохватывающей социально-экономической и политической системы, целостной государственной (национальной) самостоятельности;

- принцип «множество (многообразие) в единстве» подразумевает основанное на принципах плюрализма и демократизма единство сложного организма при сохранении территориальной автономии и самобытности субъектов;

- принцип субсидиарности означает, что вышестоящим органам власти и управления должны быть делегированы только те политические, экономические и иные функции, которые не могут с той же эффективностью выполняться нижестоящими органами;

- принцип законности и конституционности предполагает строгое и неуклонное соблюдение федерацией и субъектами, федеративными и остальными органами и организациями обычных и конституционных законов в отношениях друг с другом, а также с гражданами и формируемыми ими партийными, профсоюзными и иными общественно-политическими органами и организациями;

- принцип верховенства федерального права подразумевает ограничение прерогатив каждой единицы правления, которое должно поддерживаться и соотноситься с общей системой конституционного права, без чего невозможно нормальное функционирование единой политической, экономической, социально-культурной системы страны.

Во второй главе **«Институционализация отношений «центр-субъект» как социально-политический процесс»** рассматриваются особенности процесса формирования принципов взаимоотношений институтов центра и субъектов, а также противоречия в системе этих отношений в период становления российского федерализма.

В первом параграфе **«Оформление конституционно-правовых механизмов отношений центра и субъектов в Российской Федерации»** рассматривается процесс оформления принципов взаимоотношений институтов центра и субъектов федерации.

С началом периода обретения Российской Федерацией в июне 1990 года своего суверенитета и борьбой с союзным центром – автономные республики и другие виды автономий также выразили стремление обрести большую степень государственной самостоятельности. В связи с намерением кардинально расширить права автономных республик и возник теоретический постулат об их суверенитете.

Идея о суверенитете стала реализовываться принятием соответствующих деклараций во всех бывших автономиях. В этот период все бывшие ав-

тономии в РСФСР пришли в движение. И главной идеей такого движения было стремление автономий обрести государственный суверенитет. С июля 1990 по май 1991 гг – Декларации о государственном суверенитете принимают все 16 бывших автономных республик РСФСР. В них содержались предложения закрепить за бывшими автономиями полномочия, принадлежащие тогда союзной республике. Так, во многих декларациях устанавливается право преобразованной республики выйти из состава РСФСР. Также провозглашаются намерения создать свою таможенную службу, финансово-кредитную систему и систему ценообразования, объявить внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность данной республики ее исключительной прерогативой. Данный период был метко назван «парадом суверенитетов». Он нанес государственности России первую, но ощутимую «брешь», а во взаимоотношения центра и субъектов внес конфликтную форму выражения своих интересов.

В большинстве субъектов на данном этапе шло стихийное перераспределение полномочий, происходившее в ходе нарастания конфликтов между региональными органами власти: как правило, советы вступали в конфликт с собственными президиумами, председателями, а также исполнками. Особенно широкий размах присвоение советами (а чаще всего президиумами советов) полномочий исполнительной власти принял летом-осенью 1990 года.

Следующий этап (21 августа 1991 г. – 4 октября 1993 г.) может быть охарактеризован как период противоречивых решений, поскольку именно стихийно и противоречиво протекают изменения политической системы после августовского переворота и последовавшего за ним распада СССР. Этот этап продолжается до 4 октября 1993 года, когда конфликт между исполнительной и законодательной властью на федеральном уровне приводит к распаду Верховного Совета РФ и советов всех уровней в субъектах федерации, не имеющих республиканского статуса. К особенностям этого этапа можно отнести такие черты, как директивная централизация с элементами широкой деконцентрации исполнительной власти на территориях, подконтрольных федерации – ее последующими сбоями и общим ослаблением; постепенное повышение статуса «непривилегированных» субъектов; продолжение актов захвата федерального имущества, находящегося на территории республик. Это приводит к возникновению института муниципальной собственности; углублению инициативной децентрализации на неконтролируемых территориях; усугублению неспособности федеральных властей противостоять сепаратистским и конфликтогенным процессам на Северном Кавказе; широкой децентрализации системы распределения полномочий. Попытка центра распространять на республики действие института представителей президента встречает жесткое сопротивление.

Весной 1992 года был подписан Федеративный Договор. Во-первых, подписание Федеративного Договора явилось в большей степени актом политическим, нежели юридическим, так как многие правовые положения его довольно основательно запутаны. Во-вторых, Федеративный Договор явился неким компромиссом центральных и региональных властей при всех взаим-

ных противоречиях и претензиях. В третьих, Федеративный Договор, как предполагалось, призван был прекратить правовой «беспредел», или неконтролируемый процесс республиканского законотворчества, во многом противоречащего федеральному законодательству на тот момент. Но Федеративный Договор лишь только приостановил нарастание открытого всеобщего конфликта, а по большому счету, вследствие заложенных рядом положений скрытых и явных противоречий, Федеративный Договор только спровоцировал дальнейшую регионализацию и дезинтеграцию российского государства.

Последующий период после подписания Федеративного Договора можно охарактеризовать как период противостояния центра и субъектов. В республиках начинается активная законотворческая деятельность. Принимаются новые Конституции. Для первых конституций принятых республиками, характерен чрезвычайно высокий уровень ожиданий от реализации идеи республиканского суверенитета. Многие вопросы конституционного определения решались без учета федеральной конституции.

В ходе следующего этапа (октябрь 1993-1998 гг.) происходит принятие Конституции РФ, подписание договоров центра с субъектами федерации и поэтапные кардинальные изменения региональных политических систем. Происходит формирование децентрализационной модели взаимоотношений институтов центра и субъектов. Основными характерными чертами этого этапа были жесткая централизация исполнительной власти с элементами ее широкой деконцентрации, оформление «президентской» схемы организации государственной власти в субъектах; создание проекта непоследовательной конституционной федерализации, проекта радикальной муниципализации, а также попытки центра прекратить процесс неконтролируемой децентрализации. Последнему должно было послужить принятие в декабре 1993 года Конституции РФ. Перечни основных конституционных принципов Российской Федерации можно свести в обобщающий ряд следующим образом: государственный суверенитет; единство системы государственной власти; равноправие субъектов Российской Федерации и определение их конституционно-правового статуса; единство конституционно-правовой системы; разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации; равноправие и самоопределение народов Российской Федерации. Принципы взаимосвязаны и требуют комплексной реализации. Они лежат в основе отношений центра и субъектов РФ. Однако реализация на практике многих из этих принципов, вызвала жесткое сопротивление со стороны субъектов. Многие положения российской Конституции ими неоднократно нарушались, что вносило дисгармонию в их отношения с центром.

Во втором параграфе «Противоречия в системе отношений «центр-субъект» в период становления федерализма» анализируются противоречия во взаимоотношениях институтов центра и субъектов в период формирования российской государственности.

Принятие Конституции не решило проблем во взаимоотношениях ме-

жду центром и субъектами. Возникли дисбаланс системы отношений «центр-субъект» и фактическая дезинтеграция всей государственной власти. При этом основной проблемой построения четко работающей системы взаимоотношений «центр-субъект», стал вопрос соответствия основных законов субъектов федерации Конституции России, главным образом это касалось конституций республик.

Характер противоречий между центром и субъектами федерации не ограничивается только различным юридическим толкованием федерализма, а относится к различному пониманию социально-политического и социокультурного будущего России или ее идентичности. Например, органами власти субъектов было принято много актов, по-разному определяющих правовой статус личности в различных сферах общественной жизни, в области регулирования прав и свобод человека (многие права и свободы граждан были связаны с гражданством этих республик). В ряде случаев противоречащими российской Конституции были и вопросы внешнеэкономических и международных отношений, гражданства субъектов, а также судоустройства. Конституции и уставы субъектов содержали положения, противоречащие основополагающим принципам взаимоотношений между субъектами и центром, закрепленными в Конституции РФ.

Проблема несоответствия конституций республик российской Конституции обуславливалась тремя основными причинами. Во-первых, четыре конституции республик - Чечни, Татарстана, Якутии и Тывы - были приняты в 1992-1993 годах, то есть до принятия новой общенациональной Конституции 12 декабря 1993 года. Во-вторых, многие республики уже после декабря 1993 года, тем не менее, руководствовались в процессе принятия своих конституций положениями Федеративного договора, который, как известно, по ряду пунктов находится в противоречии с положениями Конституции Российской Федерации. В-третьих, в некоторых республиках несоответствие их конституций с основным законом государства было связано не с выше перечисленными проблемами, а с принятием республиканскими властными органами курса на выход из состава России (в первую очередь, это касается Чечни). Основные положения конституций республик, которые не соответствовали Конституции Российской Федерации, касались, прежде всего, федеративных отношений.

При этом сама Конституция Российской Федерации содержит в себе ряд противоречий и двусмысленностей, которые являются результатом не-простого компромисса между региональными элитами и центром. В основу построения Российской Федерации был положен национально-территориальный принцип выделения субъектов федерации, что сразу поместило Россию в разряд потенциально неустойчивых государственных образований. В Конституции РФ заложены весьма противоречивые нормы, касающиеся статуса субъектов федерации. Провозглашается равный статус всех субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5), однако ч. 2 той же ст. 5 вступает в противоречие с данной нормой, наделяя республики более высоким статусом, определяя, хотя и в скобках, их как государства. В ст. 66 до-

пускается различие в статусах республик, краев, областей и автономных округов. При этом следует заметить, число субъектов федерации чрезвычайно велико с точки зрения управляемости.

Обращает на себя внимание неполнота конституционного регулирования системы принципов федерализма (ч. 3 ст. 5). В частности, не закреплен основополагающий принцип конституционного разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72), в то время как вытекающий из него принцип разграничения предметов и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обозначен специально (ч. 3 ст. 5). В Конституции отсутствует принцип, который бы устанавливал, что разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации определяется только ст. 71-73.

Не прописаны четко положения, связанные с суверенитетом субъектов. Конституция РФ, не наделяя явно субъекты федерации суверенитетом, неявно признает его наличие у субъектов в ст. 73. Также весьма серьезный пробел в Конституции РФ - неопределенность в основах ответственности органов государственной власти и должностных лиц федерации и ее субъектов за несоблюдение Конституции РФ, федеральных законов, неисполнение решений судов (возможность применения институтов федерального вмешательства, досрочного роспуска органа государственной власти, отстранения от должности).

Все эти противоречия негативно сказывались на взаимоотношениях институтов центра и субъектов, и гармонизация отношений в системе «центр-субъект» требовала их незамедлительного разрешения.

В третьей главе «Модернизация отношений центра и субъектов федерации как основа реинтеграции российской государственности» рассматриваются реформы, проводимые центром с целью преобразования отношений «центр-субъект», способствующие социально-территориальной интеграции российского общества.

В первом параграфе «Реформирование отношений «центр-субъект» в контексте социального управления на государственном уровне» анализируются реформы центральной власти, направленные на устранение противоречий во взаимоотношениях институтов центра и субъектов.

В результате относительного снижения силовых возможностей центра (по сравнению с возросшей самостоятельностью субъектов) ослабла его интегрирующая функция в системе государственного управления. Такое положение не могло не беспокоить центральное руководство.

В июне 1999 г. Государственной Думой был принят важный Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который призван более четко регламентировать процесс подписания договоров и соглашений между федеральным центром и субъектами федерации.

6 октября 1999 г. Президент Б.Н. Ельцин подписал федеральный закон

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Со вступлением закона в силу федеральный центр получил в свои руки важнейший инструмент регулирования, при помощи которого он с этого момента мог давать направление процессам структурирования власти в субъектах, в том числе на пути преодоления последствий неуправляемой децентрализации. Таким образом, был заложен правовой фундамент, необходимый для проведения в стране федеративной реформы.

Конституционный Суд РФ 27 июня 2000 г. принял определение, в котором отменил положения конституций ряда республик, закрепляющие их суверенитет, статус в качестве субъектов международного права, верховенство республиканских законов над федеральными, право собственности этих республик на природные ресурсы. Конституционный Суд объявил недействительными положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета РФ.

Идеология назревшей федеративной реформы в нашей стране была сформулирована президентом Российской Федерации В.В. Путиным в его телеобращении к гражданам России 19 мая, а также в ежегодном послании Федеральному Собранию 8 июля 2000 года. В.В. Путин провозглашал целями вносимого им пакета законов укрепление «единого государства», обеспечение «диктатуры закона», «усиление власти», «восстановление в стране работающейластной вертикали».

Главные мероприятия федеративной реформы были предусмотрены в пакете президентских законопроектов, внесенных в Государственную Думу 19 мая 2000 г. Законопроект «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» в первоначальном виде предполагал направление в верхнюю палату представителей от региональных парламентов – с одной стороны и глав исполнительной власти по согласованию с региональными представителями – с другой. Ожесточенное сопротивление, оказанное законопроекту Советом Федерации, заставило президентскую сторону пойти на уступку, допустив единоличное назначение губернаторами своих представителей в верхней палате.

Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», направленный на внедрение механизма федерального вмешательства, содержит в себе следующие наиболее существенные положения: право Президента распускать региональные парламенты и отрешать от должности высших должностных лиц субъектов РФ за неисполнение решений суда в случае, если оно повлекло за собой препятствия деятельности органов власти, нарушения прав человека или охраняемых законом интересов юридических лиц и право Президента по мотивированному представлению Генерального прокурора временно (до решения суда) отстранять от должности высших должностных лиц субъектов РФ в случае предъявления им обвинения в совершении тяжкого или особо

тяжкого преступления.

Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержал базисное положение о праве региональных парламентов распускать представительные органы местного самоуправления и праве высших должностных лиц субъектов РФ отрешать от должности глав муниципальных образований. Эти положения были подтверждены в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (части 5 и 11 статьи 37).

Наиболее болезненными для российского государственного строительства являются вопросы неисполнения законов Российской Федерации ее субъектами и необходимость разработки механизмов их ответственности за подобное неисполнение. За первые годы реформ была проведена большая работа по приведению законодательства субъектов в соответствие с федеральным и устранению противоречий из Конституций и Уставов субъектов.

Все эти действия знаменуют собой определенную тенденцию рецентрализации государственной власти, возникшую в связи с попытками пересмотреть итоги процесса обвальной децентрализации и направлены на устранения противоречий в системе отношений «центр-субъект».

Второй параграф «**Создание института федеральных округов как фактор социально-территориальной интеграции государства**» посвящен роли институтов федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ в процессе реинтеграции российского общества.

13 мая 2000 Президент России подписал Указ № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», который открыл новый этап в процессе построения баланса в системе федеральных отношений государства. Согласно данному Указу, на территории страны образовано семь федеральных округов, различающихся по площади, населению, количеству входящих в них субъектов.

В своем развитии институт федеральных округов и институт полномочных представителей прошли несколько этапов.

На первом этапе (2000 г.) значение института полпредов искусственно преувеличивалось, а сами полпреды вели себя жестко, зачастую агрессивно, стремясь утвердить свое превосходство над главными объектами своего контроля – губернаторами.

На втором этапе (2001 г.) эффективность действий полпредов начинает оцениваться все более скептически, что в глазах многих наблюдателей ставит под сомнение саму целесообразность федеральных округов. Но в то же самое время начинается более глубокая интеграция полпредов в региональную среду, от вмешательства системы эволюционирует к партнерству с региональными элитами.

Третий этап функционирования округов (начиная с 2002 г.) можно назвать «стабилизационным». Округа окончательно встраиваются в отношения между центром и субъектами, занимая в них свое промежуточное положение. Именно на этом этапе можно говорить о том, что институт состоялся. С од-

ной стороны, сглаживаются его противоречия с региональным уровнем власти, что приводит к существенному снижению противоречий между уровнем федеральных округов и уровнем субъектов федерации. С другой – отлаживаются и становятся более рутинными процедуры реализации централизованного контроля через систему федеральных округов, они работают, но уже не воспринимаются как грубое вмешательство и нажим.

Федеральные округа не входят в систему политико-территориального деления страны, они не являются субъектами Федерации. Институт федеральных округов представляет собой промежуточный управленческий уровень, характерный для большой и административно раздробленной страны. Он имеет особое значение на кризисном этапе развития Российской государственности как страховой элемент централизованного антикризисного управления. В то же время, система федеральных округов объективно необходима для оптимизации территориально-государственного строительства в России на длительную перспективу.

Вполне возможно, что на базе существующей системы федеральных округов вероятно, в дальнейшем, и реформирование всей системы политико-территориальной организации России. Однако к этому вопросу надо подходить весьма осторожно, так как форсирование событий может привести к очередному политическому кризису. Реформирование политico-территориального устройства России должно идти естественным путем и пример этому уже имеется: это объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, и создание нового субъекта РФ – Пермского края.

Что касается института полномочных представителей, то президент страны с их помощью пытался решить следующие основные задачи: приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством; проведение через полпредов необходимых антикризисных мероприятий, предотвращающих техногенные катастрофы и социальные катаклизмы; проведение в субъектах назревших и не всегда популярных социально-экономических реформ; «чистка» региональных органов власти; в перспективе укрупнение субъектов Федерации на базе федеральных округов; развитие межрегиональной интеграции.

За первые три года полномочные представители президента в семи федеральных округах решили главную задачу, поставленную в послании В.В. Путина Федеральному Собранию в 2001 г.: укрепление государства. Они помогли «скрепить» государство в единое целое, восстановить единство правового и отчасти экономического пространства страны. Наибольшего успеха полпреды добились в приведении в соответствие регионального законодательства с федеральным. Фактически здесь можно сказать о восстановлении единого правового пространства Российской Федерации.

Все эти действия, наряду с решениями Конституционного суда, знаменуют собой определенную тенденцию рецентрализации государственной власти, возникшую в связи с попытками пересмотреть наиболее одиозные итоги процесса обвальной децентрализации в России. Эти действия способ-

ствуют переходу к новой децентрализованной системе взаимоотношений «центр-субъект».

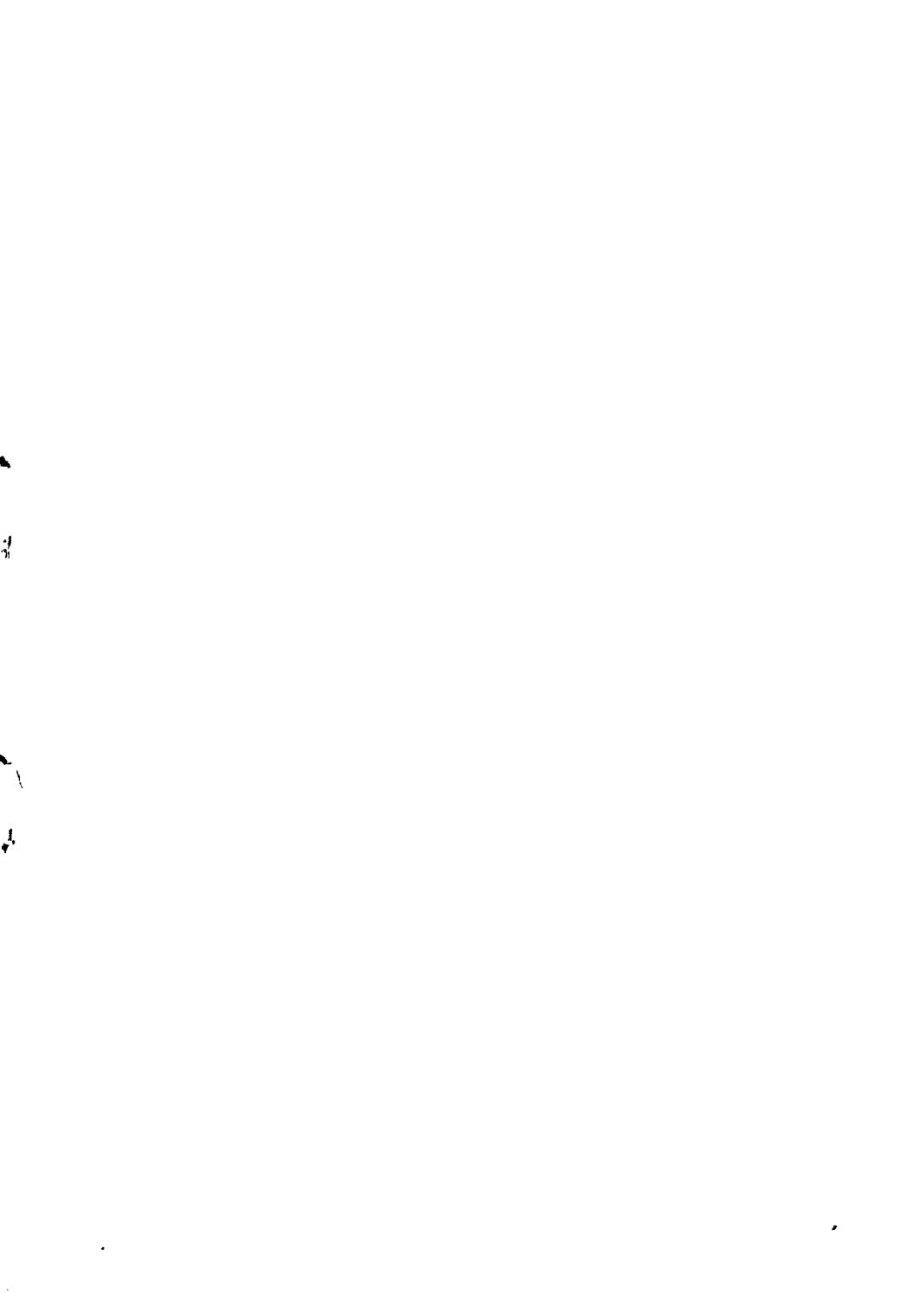
В **заключении** диссертационной работы излагаются наиболее важные выводы и обобщения, формулируются основные результаты проведенного исследования, обосновывается необходимость реализации ряда мер, способствующих устранению противоречий из взаимоотношений институтов центра и субъектов Российской Федерации и оптимизации отношений «центр-субъект».

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

1. Петухов А.В. Институционализация отношений «центр-субъект» в Российской Федерации / А.В. Петухов, И.М. Кузнецова // Новые подходы в гуманитарных исследованиях: право, философия, история, лингвистика (Межвузовский сборник научных трудов).-Вып. V.- Саранск: Ковылк. тип., 2005. С. 94-102.
2. Петухов А.В. Противоречия в системе отношений «центр-субъекты» в условиях российского федерализма /А.В. Петухов // Новые подходы в гуманитарных исследованиях: право, философия, история, лингвистика (Межвузовский сборник научных трудов).-Вып.V.- Саранск: Ковылк. тип., 2005. С. 73-78.
3. Петухов А.В. Создание федеральных округов как одно из условий укрепления вертикали власти и реформирования системы политико-территориального деления России /А.В. Петухов // Материалы VIII науч. конференции молодых ученых Мордов. ун-та: ч. 1: Гуманитарные науки. Саранск. Изд-во Мордов. ун-та, 2003. С. 17-20.
4. Петухов А.В. Создание федеральных округов как одно из условий укрепления вертикали власти в государстве /А.В. Петухов // XXXI Огаревские чтения: материалы науч. конференции: ч. 1: Гуманитарные науки. Саранск. Изд-во Мордов. ун-та, 2003. С. 54-55.

Подписано в печать 20 05 05. Объем 1,25 п. л. Тираж 100 экз.  
Заказ № 1076.

Типография Издательства Мордовского университета  
430000, г. Саранск, ул. Советская, 24



№ 11731

РНБ Русский фонд

2006-4  
9544