**Шмырев, Михаил Викторович.**

## Политико-правовые проблемы федерализма в современной России : диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.02. - Саратов, 2002. - 188 с.

## Введение диссертации (часть автореферата)на тему «Политико-правовые проблемы федерализма в современной России»

Актуальность темы исследования.

Современная Россия, под которой понимается новая государственность, ведущая свое начало после распада СССР и образования Российской Федерации в начале 90-ых годов прошлого века, вошла в XXI столетие с большим грузом проблем, представляющих собой узел тесно взаимосвязанных и взаимообусловленных социальных, экономических, национальных и политических трудностей, возникших вследствие практически непрерывно преследующих нашу страну катаклизмов. Наиболее влиятельными из них оказались потрясения, которые пережила Россия на протяжении всего XX века: революции, мировые войны, распад царской империи и затем более чем семь десятилетий спустя и Советского Союза. Все это не только ослабляло Россию, но и способствовало ее разъединению. Эти катаклизмы дополнялись и продолжают дополняться многочисленными неудачными, по крайней мере, неэффективными реформами. Актуальность обозначенного комплекса проблем усиливается тем, что процессы, усугубляющие их, по-прежнему продуцируются. Вряд ли стоит в данном случае приводить какие-либо примеры: любой, кто знает историю нашей страны и ее современность, без труда вспомнит их.

Одной из основных проблем, стоящих перед Россией, является кризисное состояние государственности, неустойчивость политической системы. Процесс выхода из этого кризиса не может быть простым и прямолинейным, поскольку осложняется большим числом внешних и внутренних по отношению к России субъективных и объективных факторов. В число главных составляющих данной проблемы входит несовершенство государственного устройства РФ.

Важность этого элемента обусловлена тем, что в современной политологии и правоведении территориальная структура страны входит, наряду с формой правления, политическим режимом и другими понятиями, в число первичных характеристик государства, его формы представляют собой совокупность методов и принципов формирования и управления государством.

За многовековую историю государственности человечеством были выработаны две основные такие формы - унитаризм и федерализм, а также целый ряд их видов и промежуточных типов. Все они в совокупности представляют собой результат адаптации к культурной, национальной и иной специфике различных обществ. Поскольку в настоящей работе будет рассматриваться федерализм, то унитарную форму государственного устройства будет уместным опустить.

Предыстория любой из ныне существующих федераций показывает, что одной из основных причин образования каждой из них является поиск путей выхода из сложившейся кризисной ситуации (внешняя угроза, распад единой страны) и компромисс с амбициозными лидерами территориальных образований (преимущественно на экономической, национальной и религиозной почве) независимо от того, были они или нет до объединения самостоятельными и суверенными. Поэтому федерализм как принцип государственного устройства и модель территориальной организации получает все большее распространение, в том числе в ряде ведущих странах мира (России, США, Германии, Канаде, Австралии и др.), задающих тон развитию остальных государств. Кроме того, тенденция федерализации, активно происходившая на протяжении XIX-XX веков, вызванная не только перечисленными критическими условиями, но и процессами мировой и региональной интеграции, продолжается и в настоящее время. Данные обстоятельства, наряду с наличием общих и специфичных проблем других федераций, актуализируют тему исследования с точки зрения общемирового значения.

Россия не стала исключением среди союзных государств: провозглашение федеративной формы государственного устройства в ней в 1918 и 1990-1992 годах было обусловлено распадом государства, усилением дезинтеграционных и сепаратистских тенденций, обострением национального вопроса.

Предназначенный для решения этих проблем, советский федерализм в итоге не только не смог их преодолеть, но и породил новые, такие как статусная асимметричность регионов, их большое число и социально-экономическая и национально-политическая нецелесообразность их выделения1 И др.

Территориальная организация созданной в начале 90-ых годов прошлого столетия Российской Федерации имеет те же причины возникновения, но уже иное содержание. Основная часть этого содержания - проблемы, унаследованные от прежних форм государственности, прежде всего советской, дополненные многочисленными ошибками, допущенными при современном реформировании не только основ государственности, но и социально-экономической и финансово-налоговой сфер. Нерешенность этого комплекса проблем, его большая значимость и влияние на политическую систему России в целом, также актуализируют избранную нами тему. То обстоятельство, что основы современного российского федерализма (прежде всего, национально-территориальный подход и статусная асимметричность) в немалой степени способствуют проблемам государственности в России, делает вопросы федеративного устройства особенно важными и первоочередными в процессе становления современной политической системы нашей страны, целями которого должны стать устранение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, прекращение национализма в республиках РФ, передела сфер

5 Речь идет о крайне высокой степени дифференциации субъектов федерации по занимаемой территории, социально-экономическому, природо-ресурсному потенциалу (некоторые регионы в этом отношении полностью не состоятельны), количеству и составу населения: например, в большинстве республик России «коренные» народы составляют меньшинство населения, некоторые из национальных регионов, чтобы не выглядели слишком карликовыми на карте страны, образовались путем объединения в их рамках нескольких народов, что вызвало многочисленные конфликты между ними (Карачаево-Черкессия, Чечено-Ингушетия, Кабардино-Балкария). влияния между региональными элитами, преодоление финансово-экономического кризиса и т.д.

Актуальность данного исследования обусловлена еще и тем, что современное федеративное устройство нашей страны к настоящему времени еще до конца не изучено по причине новизны происходящих процессов. Находясь на новом витке развития истории, территориальная организация РФ не только восприняла традиции государственности Российской империи и Советского Союза, особенности, положительные и отрицательные стороны этих политических систем, но и выработала в ходе проводимых реформ свою специфику (ярко выраженный национальный и региональный сепаратизм, националистическая подоплека происходящих в стране федеративных процессов, отсутствие единого правового и экономического пространства, единой вертикали исполнительной власти и многое другое).

Проблемы федеративного устройства России актуализируются не только тем, что федерализм в течение достаточно длительного времени был провозглашен в нашей стране и закреплен в ее действующей Конституции 1993 года, но и потому, что он обладает определенным набором преимуществ, делающих эту форму территориальной организации привлекательной в основном для крупных и разнообразных в этническом, культурном и иных отношениях стран. Такими преимуществами являются умеренная децентрализация и оптимизация государственного управления, уравновешивание властных притязаний федерации и территорий и активное экономическое развитие регионов.

Элементы федерализма успешно используются также в унитарных государствах. Данные преимущества проявляются лишь в том случае, если модель территориального устройства максимально приспособлена к условиям и особенностям каждой отдельной страны (данное условие логически подводит к тому, что в общетеоретическом понимании федерализм не может быть лучше унитаризма либо других форм государственного устройства и наоборот).

Тема нашего исследования актуализируется еще и тем, что федеративная форма государственного устройства является, по нашему мнению, наиболее оптимальной для такого огромного по территории и населению, многообразного по культуре, этническому составу, климатическим условиям государства как Россия. Федерализм является следствием эволюции политической системы России и, в частности, ее государственного устройства. Немалую роль сыграли и преобразования революционного характера, произошедшие в начале прошлого столетия. Поэтому нельзя отходить в современной политике государственного строительства от принципа федерализма в сторону унитаризма либо конфедерализма, который будет означать конец государства. Необходимо укреплять федерализм в России, ибо иного пути государственного строительства у нее просто нет.

Таковы основные предпосылки, способствующие актуализации избранной темы исследования. Динамика федеративных процессов в нашей стране, их сложность, важность реформирования ее территориального устройства в целях дальнейшего укрепления целостности и единства государства обостряют научный интерес к проблемам федерализма в современной России.

Степень разработанности темы.

Определяющее значение для государства его территориальной структуры, многообразие форм государственного устройства вызвали к данной проблеме большой интерес со стороны ученых-политологов и правоведов, а динамика процессов, происходящих внутри каждого государства, постоянно ставит проблему государственного устройства в центр их внимания.

Исследование государства как правового и политического института ведется еще с древних времен. Научное же осмысление форм его территориальной организации берет свое начало лишь с XYIII века. С тех пор накопился богатый и разнообразный теоретический и практический опыт, который постоянно обновляется в ходе истории и развития общественно-политических процессов внутри государств и вокруг них.

Выделение федерализма в отдельное научное направление, его всесторонняя разработка и формирование концепций первоначально происходили в тех странах, где он впервые стал реализовываться на практике (Германия, США) либо проблема государственного устройства стояла достаточно остро (Россия). Начиная с XYIII века, ведущие ученые и государственные деятели, занимающиеся вопросами государства, такие как Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, И. Кант, Ж. Боден, Д. Джей, А. Гамильтон, Д. Мэдисон, Т. Джефферсон, У. Райкер, Э. Корвин, Г. Еллинек, Д. Элейзер, К. Хессе и другие, выработали основательную теорию федерализма, сформировали большой спектр его концепций1. Исходя из логики и целевых установок диссертации, подробный анализ научной разработанности проблемы федерализма представлен в первой главе.

Поскольку федеративное устройство, так же, как и в целом государственность любой страны, носит индивидуальный, специфический характер, то наибольшая изученность данной проблемы в каждом отдельно взятом государстве прослеживается в трудах ученых, посвященных анализу федерализма именно своей страны, где они живут и работают. Россия в этом смысле не является исключением.

Исследование поставленной проблемы диктуется не только ее высокой степенью значимости, но и недостаточной разработанностью в отечественной

1 Федералист: политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1993; The political writers of Thomas Jefferson. N.Y. 1955; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908; Гоббс Т. Избранные сочинения: В 2-х томах. М., 1964; Локк Д. Избранные философские произведения: В 2-х томах. М., 1960; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1998; Гольбах П.А. Избранные философские произведения: В 2-х томах. М., 1960; Кант И. Полное собрание сочинений: В 8-ми томах. М., 1994; Riker W. Federalism: Origin, operation. Boston, 1964; Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981; Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1994; Фридмэн А. Американская правовая культура и федерализм // Полис. 1992. № 4; Элейзер Д. Что такое федерализм? // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Выпуск 3. Новосибирск, 1993; Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992 и др. науке по причине неактуальности и слабой изученности темы в предыдущие эпохи, динамики и новизны происходящих в последние годы процессов становления государственного устройства России.

В досоветский период федералистские идеи были тесно связаны с научной мыслью Западной Европы и США, и потому появление их следует также относить к концу XYIII века. Варианты децентрализации власти и выделении на территории России регионов, исходя из экономико-географических и национальных признаков, рассматривались как в научных, правительственных, так и в оппозиционных либеральных, демократических и революционных кругах и движениях1.

Из всех существовавших в нашей стране точек зрения на территориальную структуру наибольшие последствия имели противоречивые взгляды на федерализм основоположников марксизма-ленинизма, в соответствии с которыми было сформировано государственное устройство РСФСР и СССР, велись научные исследования в области территориальной организации государства.