

На правах рукописи

МАКСИМОВ Александр Валерьевич

**Народ и власть в системе
федеративных отношений**

*Специальность 23.00.02. - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии*

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
на соискание ученой степени кандидата политических наук



A handwritten signature in black ink is written over the barcode and the number, extending from the bottom right towards the center.

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: - доктор политических наук
Зорин Владимир Юрьевич

Официальные оппоненты: - доктор политических наук
Столяров Михаил Венидиктович

- кандидат политических наук
Михайлова Наталья Вячеславовна

Ведущая организация: Саратовская государственная академия права

Защита состоится «24» мая 2007 г. в 16 00 часов на заседании диссертационного совета Д-502 006 14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119606, г Москва, пр-т Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус)

Автореферат разослан «24» апреля 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук  **С.А. Пистрякова**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Актуальность темы исследования Развитие демократических основ федерализма в России испытывает много сложностей, обусловленных рядом факторов. Один из них – отсутствие развитых демократических традиций, предполагающих взаимодействие народа и власти в государственном управлении

Демократические принципы российского федерализма в развернутом виде сформулированы в Конституции Российской Федерации. Они всеобъемлющие, касаются всех сфер жизнедеятельности государства – политической, экономической, социальной, духовной, национальной

Современная Россия проходит динамичный и противоречивый процесс формирования новой государственности. Перед политиками, научной мыслью, общественностью поставлена актуальная задача – найти верные принципы и ориентиры в осуществлении федеративного строительства в современной России, в демократизации общественных и властных отношений – основы динамичного развития государства. Эти направления находят отражения и ориентиры в Посланиях Президента Российской Федерации 2000-2006 гг

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года даются развернутые ориентиры демократизации общественно-политической жизни современной России как свободного демократического государства. При этом В.В. Путин обращает внимание: «Мы довольно часто произносим эти слова, однако глубинный смысл ценностей свободы и демократии, справедливости и законности – в их практическом преломлении – раскрываем достаточно редко. Убежден, для современной России ценности демократии не менее важны, чем стремление к экономическому успеху или социальному благополучию людей»¹

Происходящая в России реформа властных структур, совершенствование законодательства всех уровней, комплексная работа по разграничению предметов ведения и полномочий, вне всякого сомнения, требует учета всех современных и исторических факторов, а также национальных особенностей в развитии российского государства

¹ Российская газета 2005 25 апреля

Актуальным, при этом, является выявление исторических аспектов федерализма в России как формы демократического управления территориями и народами в государстве, отличающимся многообразием территориальных и этнокультурных традиций

Опираясь на традиции национального развития России, одним из основных принципов демократизации российского федерализма является, формирование гражданской нации, образуемой реальным многообразием всех народов России

Важно учитывать то, что развитие федерализма в нашей стране не может происходить без учета ее своеобразия. Например, нельзя переносить автоматически в российскую реальность государственного строительства опыт зарубежных стран. Надо учитывать, что только некоторые из зарубежных федеративных образований могут быть сопоставимы с Россией по своим этнополитическим процессам и этногенезу. Опыт федеративной демократии других стран следует учитывать лишь выборочно, осторожно. Вместе с тем, он важен в сопоставительном аспекте с российским федерализмом

Формула «народ и власть» в развитии российского федерализма предполагает реализацию демократических принципов в формировании сильной государственной власти, правовых институтов государства, подконтрольных обществу, формирование институтов гражданского общества, развитие широкого местного самоуправления

Степень научной разработанности проблемы.

В современной России достаточно высока степень разрабатываемости проблемы становления и развития федерализма. Однако внимание исследователей акцентируется чаще всего на правовых, экономических, пространственных аспектах, на процессе разграничения властных полномочий и др. Посылом для усиления внимания ученых к проблеме демократизации федерализма является идея укрепления демократии и власти, сформулированная в Посланиях Президента Российской Федерации В. В. Путина. Именно демократия, обращает внимание Президент, обеспечение прав и свобод человека, является критически важным как для развития экономики, так и для общественно-политической жизни России. Наряду с этим ставится проблема власти, равного права граждан быть избранным или назначенным¹

¹ Российская газета 2005 25 апреля

Следует отметить, что во всей массе научной литературы, практически нет специальных обобщающих работ, посвященных комплексному анализу сущности демократических основ федерализма в многонациональной России, рассмотрению в аспекте, насколько соизмеримы и взаимообусловлены понятия народ и власть в построении федеративного государства

Недостаточно изучены многие методологические аспекты системного изучения сложнейшего для нашего государства, с различными региональными особенностями, феномена демократии, ее сущности, вытекающей из известной триады власть народа, власть для народа, власть во имя народа

Вместе с тем, соотношение народа и власти в развитии государства издавна занимало умы мыслителей и политиков. Идеи «народного верховенства» в государстве излагаются в «Политике» Аристотеля, в трудах Платона, Цицерона, Сократа, Фомы Аквинского и др. Уже в древности начинаются поиски взаимосвязей и взаимозависимостей, согласованного действия народа и власти в государствах на основе права

О правовой государственности, обеспечивающей интересы народа, говорится в сочинениях Т. Мора, Н. Макиавелли, Дж. Локка и др. Так, например, Н. Макиавелли, вслед за Аристотелем обосновывает тезис о «непрочности государства без социальной опоры», о том, что в коррумпированном обществе трудно или невозможно сохранить или создать республику¹. Дж. Локк и Ш. Монтескье дают новые для того времени идеи господства народного права, реализуемые через разделение и взаимодерживание властей².

Развитие данной теории находим у И. Канта, Гегеля, Т. Гоббса³. Подробный обобщающий анализ учения предшественников о народе, власти, государстве, праве представлен в фундаментальном труде Н.

¹ Макиавелли Н. История Флоренции Л., 1973, Виллари П. Макиавелли и его время Т. 1 СПб., 1914, Графский В. Г. Н. Макиавелли В кн. «Политические учения истории» М., 1976, Дурдневский В. Н. Макиавелли и государственная наука М., 1927, Теминов Е. И. Макиавелли Из истории политической и правовой мысли М., 1979, Макиавелли Н. Государь и рассуждения на первые три книги Тита Ливия СПб., 1869

² Локк Дж. Избранные философские произведения Т. II М., 1960
Монтескье Ш. Л. Избранные произведения М., 1955

³ Кант И. Соф., т. 4, ч. II, Гоббс Т. Избранные произведения В 2-х тт М., 1965, Гегель Философия права М.-Л., 1934

Палиенко «Суверенитет Историческое развитие идей суверенитета и правовое значение» (Ярославль, 1903)

Нашла свое отражение проблема народа, власти, формы государственности и в отечественной литературе¹

Проблемы демократизации власти путем построения федерации рассматриваются в работе А Д Градовского «Начало русского государственного права» и других его работах² Однако, будучи приверженцем унитарных начал, он был сторонником широкого местного самоуправления

Идеи федерализации многонационального государства, соотношение демократии и власти выявляются в трудах российских обществоведов и государствоведов (Н Костомарова, Н Я Данилевского, М А Бакунина и др) Наиболее ясно точку зрения по вопросам федерализма для России высказал российский государствовед А Ященко в своем фундаментальном труде «Теория федерализма Опыт системного построения государства и права» (Юрьев, 1920)

Проблема федерализма и политического устройства России занимала философа и юриста И Ильина Он утверждал, что «нельзя применять к себе государственную форму, которой нет в традиции России»³ Чрезвычайно глубокими и актуальными для сегодняшнего дня представляются мысли Ф Кокошкина о федерации и автономии Особое опасение вызывали у него идеи о создании федерации в России по национальному принципу⁴ Глубокая разработанность государственного устройства России представлена в трудах большевистски ориентированных мыслителей, на основе обоснования идеи «Права наций на самоопределение»⁵, реализованной практически в форме национального государственного строительства в СССР⁶

Оценка теории и практики советского федерализма дана в ряде научных работ, выявляющих достижения и просчеты в осуществлении

¹ См Валицкий А Нравственность и право в теориях русских либералов конца XIX-начала XX века // Вопросы философии – 1991 - № 8

² Градовский А Д Государственное право (Лекции 1884-1885 гг) СПб 1885, Он же Государственное право важнейших европейских держав СПб, 1886 Т 2 , Градовский А Д Начало русского государственного права СПб, 1875 Т 1

³ Ильин И Жизненные основы федерации // Федера чизм – 1998 - №1

⁴ Кокошкин Ф Ф Автономия и федерация Петроград, 1917

⁵ См Лепин В И Поли собр соч тт, 24-25 С 144, 306, т 27 С 438 и др

⁶ Тадевосян Э Ц Советская национальная государственность М, 1972

государственной национальной политики в СССР, реализованной в форме федеративных отношений¹

Распад СССР и новые вызовы демократических идей в Российской Федерации определили интерес российских политиков и ученых к развитию идей о федерализме в западной научной мысли. Большое влияние на современную российскую политику и науку оказали труды Д. Элазара, А. Лейпхарта, Р. Саквы, У. Р. Хальтерна, А. Токвиля и др.

В последнее время внимание политиков, ученых обращается к смысловому обоснованию понятия «суверенная демократия». «Если суверенитет – это основа государственности, то демократия – это то, посредством чего в современном мире только и можно создать, воспроизводить и защитить долгосрочный, жизнеспособный суверенитет», – подчеркивает член Общественной Палаты А. Чадаев². Глубже войти в понимание этой проблемы способствует работа М. В. Столярова «Суверенитет и демократия», в которой обобщены и прокомментированы материалы дискуссии, опубликованные в «Российской газете» от 22 августа 2006 года.

Комплексный подход к анализу развития федерализма в России выявляется в трудах Абдулатипова Р. Г., Автономова А. С., Болтенковой Л. Ф., Дробижевой Л. М., Барцица И. Н., Герасимова В. М., Дахина В. Н., Зорина В. Ю., Лысенко В. Н., Мацнева А. А., Медведева Н. П., Михайлова В. А., Панина Э. А., Соловьева А. И., Умновой И. А., Чиркина В. Е. и др.³

¹ См. Калинина К. В. Национальные отношения в СССР: история и современность / М., 1992; Национальная политика России: история и современность / под ред. В. Ю. Зорина, В. А. Михайлова и др. М., 1997; Гадевосян Э. В. Советская национальная государственность / М., 1972 и др.

² Суверенитет. Проект «суверенная демократия» / М., 2006

³ Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное устройство России / М., 2001; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России / В 3-х кн. / М., 1992-1996; Болтенкова Л. Ф. Учение о федерализме и его реализации в развитии государств / М., 2006; Барциц И. Н. Правовое пространство России: Вопросы конституционной теории и практики / М., 2000; Герасимов В. М. Разграничение предметов ведения и полномочий / М., 2002; Крылов Б. С. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации и поиск оптимальных путей // Журнал российского права - 1997 - № 1; Лысенко В. Н. Российская конституция: проблемы совершенствования / Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив / М., 1998; Михайлова Н. В. Российский федерализм в контексте мирового опыта / М., 2002; Мацнев А. А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений / М., 2000; Медведев Н. П. Политическая регионалистика: Учебное пособие / М., 2005; Столяров М. В. Россия в пути: Новая

Что касается демократизации федеративных отношений, то в последние годы активно исследуются отдельные, несомненно важные направления этого процесса, такие как формирование гражданского общества и его институтов, развитие местной демократии, создание и функционирование национальных общественных объединений (национально-культурных автономий) и т д Эти проблемы находят свою научную реализацию в трудах Автономова А С, Аствацатуровой М А, Губогло М Н, Дащамирова А Ф, Дробижевой Л М, Зорина В Ю, Комаровского В С, Пистряковой С А, Попова В Д, Савельева В В, Тишкова В А и др

Особо дискуссионными являются проблемы формирования гражданского общества и гражданской политической нации – «российской нации» Нередко обращается внимание, совместима ли российская асимметричная федерация (наличие областей и республик) с идеей развития гражданского общества, гражданской нации? В этих вопросах важны уточнения Л М Дробижевой о том, что в силу исторических особенностей России, принципиально важно различать государственное и гражданское самосознание¹

Все большее внимание ученых привлекается к проблеме совершенствования властных отношений в федеративной политике России Следует отметить, что данная проблема находит отражение в трудах ученых, представителей региональных школ Ростова-на-Дону, Саратова, Нижнего Новгорода, Татарстана, Дагестана и др

Однако, проблема народа и власти в реализации демократических основ федерализма в России в отечественной федералогии пока не получила своего глубокого развития

В этом направлении российские исследователи, в основном, опираются на труды западных ученых, в которых всесторонне анализируются механизмы реализации интересов народа в формировании властных структур (А Лейпхарта, Т Сиска, Д Горовица, Э Киса и др)

федерация и Западная Европа М, 1998, Умнова И А Конституционные основы современного российского федерализма М, 1998, Чиркин В Е Современное федеративное государство М, 1997

Пани Э А Между империей и нацией Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России М, 2003, Дробижева Л М в кн «Гражданские, этнические и религиозные идентичности в современной России» М, 2006 С 10-30

Учитывая актуальность исследуемой проблемы, степень ее научной разработанности, в данной диссертационной работе определяются цель и задачи, объект и предмет исследования

Цель исследования заключается в обосновании демократической сущности российского федерализма как ключевого звена его развития

Для этого решаются следующие задачи:

- с позиций теоретико-методологического подхода осмысливать в историко-политологическом ключе роль народа как носителя суверенитета и источника власти в развитии федеративной государственности,
- проанализировать концептуальные принципы обоснования демократической сущности федерализма в современной зарубежной науке,
- раскрыть основные направления демократизации российского федерализма,
- осмысливать теоретические и политические подходы к формированию гражданского общества,
- отразить некоторые проблемы развития местной демократии – местного самоуправления, национально-культурных объединений – в реализации самоопределения народов и укрепления демократической системы многонационального общества,
- выявить основные направления формирования властных отношений в зарубежных федеративных государствах, возможность применения их в России

Объектом исследования является анализ демократических основ функционирования и развития федеративных отношений, становления подлинного народовластия

Предметом исследования является определение основных направлений демократизации федерализма в России, выявление органического сочетания ее исторических традиций и творческого обновления на основе формирования гражданского общества, взаимодействия народа и власти

Теоретическая и методологическая база исследования включает в себя систему современных аналитических методов, применяющихся в сравнительной и эмпирической политологии. Учитывается метод комплексного анализа, исторический, структурный, логический и иные в научном познании

При написании диссертации учтены идеи классиков, а также отечественных мыслителей, современных зарубежных ученых и

представителей современной российской науки - политологов, юристов, историков и социологов

Важной методологической основой стали Послания Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию (2000-2006 гг.), федеральное и региональное законодательство

Основные научные результаты и их новизна.

В такой комплексной постановке данное исследование является одним из первых. Представленные результаты исследования могут служить расширению теоретических представлений о реализации суверенных прав народа, его властных полномочий, определенных Конституцией Российской Федерации и являющихся основополагающими, целевыми в системе совершенствования федеративных отношений

Исследования, касающиеся сущности демократических основ совершенствования российского федерализма в современной отечественной науке, менее представлены по сравнению с изначальным интересом ученых и политиков к исследованию политических, правовых, экономических, пространственных, региональных и других аспектов становления и развития федерализма в России

Элементы новизны выявляются в обобщении дискуссии о том, что такое демократия для России. В работе доказывается, что проблемы демократии и народовластия являются ключевыми, основополагающими в решении политico-правовых, экономических, национальных, региональных, этнокультурных и других задач совершенствования федерализма

Предложенное автором видение проблемы совершенствования федеративных отношений через призму реализации конституционных основ демократии привело к углубленному анализу реализации его основных направлений – формированию гражданского общества и его институтов, развития местной демократии с учетом многонациональности российского государства

Автор, проанализировав огромный пласт литературы, мнений политиков, правозащитников и других, пришел к выводу, что пока не сложились определенные и четкие представления о том, что собой должно представлять гражданское общество для России с учетом нарастающего социального неравенства в условиях исторической многонациональности, каковы его идеологические критерии. Во взаимосвязи с этим рассматривается проблема формирования российской нации как

гражданского, политического сообщества, дающая дополнительные возможности для национального развития России

Автором также сделан вывод о том, что осуществление задач демократизации общественных отношений необходимо рассматривать в совокупности с преодолением сложившегося глубокого недоверия народа к властным структурам и, в известной степени, дистанционирования власти от народа. В связи с этим в сопоставительном аспекте с зарубежными моделями расширяется теоретическое представление о реализации проблемы народа и власти в системе федеративных отношений России

В диссертации акцентируется внимание на том, что действующие процедуры формирования властных структур не учитывают многонациональности регионов и государства, что неоднозначно оценивается народами

Основные положения, высказанные на защиту

Демократическая сущность российского федерализма, обозначенная в Конституции Российской Федерации, предполагает реализацию интересов народов, широкого вовлечения их в государственное управление и развитие общественного самоуправления. Федерализм, лишенный социального, гражданского фундамента, не воспринимается обществом как благо. Неслучайно, согласно опросам общественного мнения, в шкале ценностных ориентиров граждан нашей страны федерализм занимает невысокое место. В диссертации представлен комплекс обоснованных положений, базирующихся на анализе теоретических идей зарубежных и отечественных мыслителей, а также учитывающих исторические и современные особенности федеративного развития России

При решении проблемы роли народа и власти в развитии федерализма важно учитывать, что ныне в конституциях многих стран записан принцип управления государством «от имени народа», что является одним из свидетельств признания приоритета народного суверенитета над государственным. В связи с этим обозначено отношение к понятию суверенитета для российского федерализма, к дискуссии по вопросам «суверенной демократии» в России

Сформулированные в Конституции Российской Федерации федеративные отношения (как форма демократической организации общества) позволили поставить вопросы, что такая демократия вообще, о сущности демократии для России, особенностях проявления в контексте

межнациональных отношений Одним из универсальных ориентиров выдвигается транспарентность (прозрачность) власти

Упрочение демократических основ федерализма в России предполагает решение среди многих двух важнейших взаимосвязанных задач формирование гражданского общества и этнокультурного развития народов, в том числе путем создания национально-культурных автономий

Необходим глубокий анализ формирования гражданского общества в многонациональной России Фокусируя в себе взаимосвязи части и целого, оно, в определенной степени, сегментизировано в рамках традиционной специфики Гражданское общество ценится за потенциальный вклад в создание подлинной демократической власти в государстве

Для России очевидна сибирательная модель гражданского общества (единство в многообразии), сконцентрированная в формировании гражданской политической нации – государства Данная перспектива нуждается в создании соответствующей теории формирования российской (гражданской, политической) нации

Вопрос о связи теории и практики процесса демократизации федерализма, формирования власти и властных структур в многонациональном государстве и в регионах, - один из самых сложнейших вопросов методологии политической науки Достижение соответствия власти, властных структур интересам народа, по сути дела регламентируется движением к праву, к широкой правовой культуре (в экономике, политике, межнациональных отношениях, правовом гражданском обществе, правовой многонациональной государственности, правам человека и т.д.) Продолжаются дискуссии как в теории, так и на практике о распределении власти в полигэтнических обществах, что дает почву для анализа этой проблемы в условиях России

Научно-практическая значимость диссертации заключается в том, что выдвинутые в ней положения являются собой определенный вклад в развитие теории демократии и федерализма Содержащиеся в исследовании предложения и выводы по изучаемой проблематике могут быть использованы в практической работе по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации и оптимизации ее государственного управления Основные выводы могут быть применимы в разработке спецкурсов по федерализму в учебном процессе

Апробация работы Основные идеи и выводы, сделанные в рамках диссертационного исследования, обсуждались на заседании кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, апробированы в публикациях автора

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определена актуальность темы исследования, раскрыта степень научной разработанности проблемы, определены объект, предмет исследования, цели и задачи, сформулированы научная новизна, положения, вынесенные на защиту, и практическая значимость исследования

В первой главе «Теоретико-методологические основы анализа проблемы» показано, что анализ роли народа и власти в федеративном государстве представляет собой одну из самых сложных исследовательских задач. Неслучайно эти вопросы беспокоили ученых, политиков прошлых веков, в настоящее время и будут иметь исследовательское продолжение

В первом параграфе «Теоретические концепции соотношения народа и власти в развитии государства» рассматриваются различные теоретические концепции, выражающие идею и смысл демократической государственности

Уже в древности начинаются поиски принципов, форм и конструкций для установления надлежащих взаимосвязей, взаимозависимостей и согласованного взаимодействия народа и власти на основе права (Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон и др.) Идеи и концепции правовой государственности, разрабатывались Н. Макиавелли, Дж. Локком, Ш. Л. Монтескье, Т. Джефферсоном и др.

В трактовке Дж. Локка идея господства народного права воплощается в государстве, где верховенствует закон, соответствующий естественному праву и свободе индивидов, и осуществлено разделение

властей Свое развитие эти идеи получили в философских трудах Канта и Гегеля

Зарубежная мысль оказала большое влияние на представителей прогрессивных идей в России В начале XIX века (декабристы, Герцен, Бакунин, Кропоткин и др.), анализируя проблему народовластия, подчеркивали самобытность России

Представлен анализ мнений о характере федеративного устройства для России Анализ федералистского пути развития рассматривали Н М Муравьев, Н А Костомаров, М П Драгоманов, Н Я Данилевский, А П Щапов, Н М Ядринцев, Г Н Поганин, М А Бакунин, П А Кропоткин, А И Герцен, Н Г Чернышевский, Ф Кокошкин, А Ященко и др

В связи с постановкой вопроса о развитии российской государственности, естественно вставал вопрос о консолидирующей роли русского народа в государстве, чему в российской политической и философской мысли того времени уделялось большое внимание

В начале XX века в России идя с государственном справедливом устройстве, о власти, выдвинутая марксисты наукой, была развита в трудах В И Ленина По мнению В И Ленина, «социал-демократы всех стран должны отстаивать не федеративный принцип, не образование мелких государств, как идея, а всеразмозное сближение нации, вред всякого отделения наций – пользу демократических государств, пользу крупнейших государств и союзов государств»¹

Таким образом, в зарубежной и отечественной мысли прошлых веков представлены варианты, мнения о формах государственности, демократических институтов власти Многое из этих учений применимо как методологическая основа развития современного учения о демократии, о власти, о федерализме

Во втором параграфе «Концептуальные основы обоснования демократической сущности федерализма в современной зарубежной науке» обращается внимание, что демократия и федерализм в зарубежной науке рассматриваются как взаимозависимые явления Федерализм есть форма демократического устройства (Д Элазар)²

Концепцию федерализма как многосоставного общества рассматривает А Лейпхарт Многосоставные общества, согласно Лейпхарту, отличаются от других наличием «линий разделяния» или

¹ Ленин В И Полное собр соч Т 27 С 438

² Элазар Д Сравнительный федерализм // Потис - 1995 - № 5

сегментов, проходящих в обществе по различным основаниям территориальному, этническому, политическому, экономическому, социокультурному, религиозному и т д. Эти сегменты выделяются там, где политические противоречия в целом совпадают с линиями социального разделения, в особенности с наиболее важными из существующих внутри общества границами¹

С позиции развития федерализма в России анализируется мнение Р Саква о республиканизации, федерализации и демократизации как взаимодополняемых процессах. В данном параграфе особое внимание уделяется трудам западных ученых, в которых обосновывается положение о том, что жизненно важным для идеи федерализма является наличие гражданского общества. Обосновывается вывод, что современный федерализм не проявлялся до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политической жизни Запада²

Таким образом, теоретико-методологический анализ соотношения народа и власти в государственном строительстве выявляет сущностные аспекты во взглядах мыслителей различных эпох и государств, касающихся взаимосвязи степени демократического развития общества и зрелости федеративного государства

В параграфе третьем «Теоретико-методологическое осмысление проблемы суверенитета в становлении и развитии федеративных государств» анализируется проблема суверенитета, выявляется ее сложность для теории и практики федерализма, которая дискутируется не одно столетие. Ученые и политики спорят не одно столетие, кто обладает суверенитетом народ или власть, представляющая народ? Какая степень суверенитета принадлежит народу, федеральной власти и какая – частям федерации? Активно дискутируется этот вопрос и в России

Существование двух суверенных властей – федеральной и в субъектах федерации – в федеративных государствах, обосновывается в теориях А Токвиля, А Гамильтона, Д Ж Мэдисона, Р Вайтса. Они считали, что суверенитет делим между федеральной властью и властью отдельных штатов

¹ Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы // Полис – 1992 - № 1-2

² Саква Р. Республикализация России: суверенитет, федерализм и демократическое устройство / Конституционное право Восточно-европейского обозрение – 1990 - № 4(29)

Унитарные теории исходили из идей о том, что федеративное государственное образование, составленное из отдельных государств, образует суверенную волю всех участников союза

Однако автор обращает внимание, что ни классическое, ни унитарное направления не уловили полностью отличительного признака федерализма. Более правы оказались увидевшие его в том, что суверенитет принадлежит в синтетической неразрывности совместно образующим его центральной и местным властям

В диссертации подчеркивается, что логика развития понятия суверенитет привела к тому, что выявляется расчленение в концептуальном обосновании суверенитета на народный, национальный и государственный

Ныне в конституциях многих стран записан принцип управления государством «от имени народа», что является одним из свидетельств признания народного суверенитета над государственным¹

В Конституции Российской Федерации декларируется, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст 3) Национальный суверенитет как ценность демократии рассматривается как производное от народного суверенитета

Государственный суверенитет означает верховенство и независимость государственной власти, проявляющиеся во внутренней и внешней деятельности государства. Государственный суверенитет - это право управлять, принимать решения, осуществлять все функции верховной власти вплоть до принуждения. Такой суверенитет включает все функции политической, экономической и правовой власти. Правовой основой государственного суверенитета являются конституция, декларация, общепризнанные принципы и нормы международного права и др., отражающие суверенные права народа

В российском федеративном государстве степень суверенитета определяется разграничением властных полномочий между государством и его субъектами. Выявляется, что опасны крайности - признание неограниченного суверенитета у государства и полное отрицание какого-либо суверенитета у его составных частей, что может стать предписанием к реставрации унитарных отношений¹

¹ Словарь прав человека и народов М , 1993 С 221

Реальность современного мирового развития свидетельствует, что абсолютным суверенитетом не обладает и не может обладать ни одно государство, ввиду интенсивного процесса интеграции, взаимосвязей и взаимозависимостей различных стран, прежде всего, в экономических и информационных отношениях, и в силу сохранения мира для всего человечества. Ограничиваются суверенитет государств также необходимостью соблюдения принципов международного права, Устава ООН и других межгосударственных договорных обязательств.

На рубеже XXI века, как отмечает профессор В Н. Дахин¹, вовсю используется теория ограниченного суверенитета, а в глобализирующемся мире она открывает двери для любых форм вмешательства во внутренние дела.

Что касается России, то в интересах всех народов и субъектов Федерации требуется приоритетное признание и укрепление общегосударственного суверенитета, особенно в сфере международной жизни и обеспечении безопасности страны.

Во второй главе «Федерализация и демократизация России как фактор государственного развития» обосновывается, что федерализм для России – это единственно возможная форма объединить богатый потенциал всех российских народов и единственно возможная форма демократической организации общества.

Автор исходит из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2006 г., в котором поставлены практические задачи в области демократизации федеративных отношений, рассматривая ее как главную политico-идеологическую задачу, определяющим, ценностным ориентиром. В Послании говорится, что «для современной России ценности демократии не менее важны, чем стремление к экономическому успеху или социальному благополучию людей»². В данном исследовании обращается внимание, что федерализация и демократизация в России во многом определяются особенностями их исторического развития, что раскрывается в параграфе первом «Исторические аспекты федерализации России».

¹ Глобализация многостороннее измерение М., 2005 С. 80

² Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета 2006. 25 апреля

В трудах ряда российских ученых подчеркивается, что корни многих как негативных, так и позитивных явлений в развитии современной российской федеративной государственности уходят в прошлое отечественной истории

Мы согласны с тем, что явным заблуждением и ошибочным мнением выглядят мнения отдельных ученых о традиционной «унитарности» в построении и развитии России как в период до октября 1917 г, так и после него. И тем более не представляется возможным согласиться с той точкой зрения, в соответствии с которой Россия никогда не имела собственного опыта федерализма¹

Убедительными являются мнения, что федерализм в его современном понимании имеет чрезвычайно глубокие корни в истории становления и развития Российского государства. Хотя бесспорным является тот факт, что его проявление на российской почве и в российских условиях носило чрезвычайно противоречивый и непоследовательный характер. Более того, весь ход исторического процесса формирования единого государства на территории Российской империи проходил под знаком постоянного противоборства федеративного и унитарного начал

В этой связи трудно не согласиться с утверждением, что «Россия объективно, исторически формировалась как федеративное единство евразийских народов и территорий, которые функционируют на основе самостоятельности составных частей и целостности всего государства Российского»²

Здесь важно обратить внимание на следующие особенности Российской империи. Ее составными частями постепенно становятся не только входящие в нее (мирным или немирным путем) территории и народы, а интегрированные географические и социокультурные регионы. На различных территориях (регионах) Империи существовала своя организация суда и управления, различные формы сочетания региональных и российских правовых норм и порядков³. Общеимперское законодательство распространялось только на так называемые внутренние губернии. Управление и судебная реформа в Сибири, Казахстане и

¹Федерализм теория, практика, история – 1996 - №1 С 3

²Абдулатипов Р Г, Болтенкова Л Ф Россия в чем суть твоего бытия? Историко-философские размышления М, 1994 С 316, См также Болтенкова Л Ф Учение о федерализме и его реализации в развитии государств М, 2006 и др

³ См Имперский строй России в региональном измерении (XIX- начало XX вв) Научно-статистический сборник М , 1997

Средней Азии в значительной степени сохраняла прежнюю традиционную организацию суда и управления

События октября 1917 года и последующих лет резко изменили общеполитическую ситуацию в стране, расклад политических сил и, соответственно, реализацию федералистских идей в условиях социализма. Анализируются особенности и противоречия в становлении советского федерализма

Во втором параграфе **«Проблемы становления и развития демократических основ российского федерализма»** представлен анализ процесса формирования правовых основ Российской Федерации, начиная с подписания Федеративного договора

Обращается внимание, что в этом периоде главной задачей властей России стал поиск правовых механизмов смягчения, а затем и преодоления национальных и социальных конфликтов в стране. Следует отметить, что подписание Федеративного договора (март 1992 г.) происходило в условиях глубокого кризиса отношений не только центра с регионами, но и во властных структурах - Президента с Верховным Советом России

Подготовка и заключение Федеративного договора в условиях произошедшего распада СССР были направлены на сохранение Российской Федерации как единого государства, на преодоление в стране дезинтеграционных процессов и налаживание активных связей между регионами России

Нормы Федеративного договора нашли отражение в Конституции Российской Федерации, которая определила принципы федеративных и национальных отношений 1) государственная целостность, 2) единство системы государственной власти, 3) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 4) два уровня законодательства - федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, 5) верховенство Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, 6) равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, 7) равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, 8) каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации декларируется «Российская Федерация-Россия есть демократическое правовое государство » (гл 1, ст 1), что, подчеркивает автор, обязывает исследователей и политиков глубже осмыслить понятие «демократия» для российского федерализма

Упрочение демократических основ Российской Федерации предполагает решение среди многих, двух важнейших взаимосвязанных задач - 1) формирования гражданского общества и 2) этнокультурного развития народов, в том числе путем создания общественных этнокультурных объединений, национально-культурных автономий

Автор диссертации обращает внимание, что гражданское общество, формируемое в многонациональных обществах, отличается от мононациональных сложностью своей структуры с одной стороны, оно фокусирует в себе как интересы отдельной части, так и целого, и тем самым помогает связывать части в целое С другой стороны, - гражданское общество не может не нести на себе отпечатка многонациональности, что означает, что оно и само в определенной степени сегментизировано, т е в рамках целого одновременно существуют и функционируют независимые разные формы общественной жизни

Общепризнанно, что устойчивость демократии в развитых странах во многом определяется нормальным взаимодействием между политической системой и гражданским обществом В государствах, построенных по федеративному принципу, последнее взаимодействует не только с федеральной властью, но и с властными органами субъектов федерации, и получает управленческие импульсы как с федерального, так и с регионального уровней, что предполагает развитость гражданского общества

Нельзя не согласиться с утверждением исследователей, что понятие гражданского общества имеет смысл только в соотнесении с понятием государство Применительно к Российской Федерации необходимо рассматривать гражданское общество как демократическую основу федерализма с учетом ее многонациональности в постановке вопроса о необходимости достижения гражданской интеграции полигэтнического государства

Р Г Абдулатипов обращает внимание, что «для России важна интеграционная, соборная, собирательная модель этнонациональной политики, сохраняющая самобытность этноаций и на этой основе формирующая гражданскую общность, нацию-государство Значит, нужна

и соответствующая теория развития и солидарности этноаций в едином государстве, формирования российской нации»¹

Дается анализ идеи формирования российской гражданской нации. Обращается внимание, что о формировании российской нации неоднократно заявлял Президент Российской Федерации В. В. Путин, что само собой актуализирует проблему. Однако подчеркиваем дискуссионный характер проблемы.

По мнению В. А. Тишкова, российская нация – не многонациональный народ, а полигэтническая нация, представляющая собой согражданство – отвечает не только требованиям современной теории национальных отношений, международным правовым нормам, но и мировой практике.

Л. М. Дробижева обращает внимание, что в осмыслиении идеи российской нации выявляется стремление к снижению актуализации этничности, переключение внимания населения с этнической идентичности на осознание государственной – российской идентичности².

Диссертант акцентирует внимание на том, что нужны интегрирующие модели для механизмов, способствующих движению в сторону формирования общей идентичности граждан России – российской нации. В этом процессе нельзя упускать того, что заметно укрепляется этническая, конфессиональная, региональная идентичность.

Автор подчеркивает, что процесс формирования гражданского общества не ущемляет прав народов на этнокультурное самоопределение. Осуществление права народов на самоопределение в многонациональной России всегда являлось важнейшей составляющей ее государственной национальной политики. Эта проблема – стержневая в национальном вопросе.

В диссертации подчеркивается, что российское государство гарантирует полное национально-культурное самоопределение каждого народа. Национально-культурная автономия позволяет гражданам России, принадлежащим к различным национальным общностям, в том числе малочисленным, дисперсно-расселенным народам, национальным

¹ Абдулатипов Р. Г. Российская нация. Этнонациональная и гражданская идентичность россиян в современных условиях. М., 2005. С. 166.

² Цит по Дробижева Л. М. Этничность в современной России: этнополитика и социальные практики // Этнопанорама - 2002 - № 1

меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования

Примером включения национально-культурной автономии в систему федеративных отношений является Республика Татарстан, в Конституции которой имеется статья 14, в которой говорится о роли Республики Татарстан в национально-культурном развитии татар, проживающих за пределами республики, что создает правовую базу сохранения этнокультурного единства татар России. Накоплен опыт развития национально-культурных автономий во многих регионах России

В параграфе третьем **«Демократические основы формирования властных отношений в федеративных государствах»** обращается внимание, что формирование властных отношений в федеративных государствах имеет много общего и специфического, определяющегося особенностями государств. Основой, смыслом федерализма является реализация всеобщих прав народов самим народом через его представительство во властных структурах

Федерализм и демократия предполагают, что 1) вся законная власть исходит от народа, который может делегировать политическую власть органам управления, 2) народы через своих представителей непосредственно участвуют в управлении федеративным государством на различных уровнях, включая местное самоуправление, 3) гражданские сообщества демократических федеративных государств предпринимают усилия для адаптации и интеграции иммигрантов, включая их в региональные и местные сообщества, 4) поднимаются проблемы решения национальных и религиозных интересов в федеративном государстве и т.д. Демократия есть воля народа, и она нуждается в постоянном утверждении на уровне управления государством

Статья 32 Конституции Российской Федерации определяет, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме

Анализу фактической реализации этих прав в России способствуют теоретическое обоснование моделей расширения представительства народов в государстве зарубежными политологами Модель

конссоциональной демократии (А Лейпхарт)¹ была обобщением опыта нескольких европейских государств и может найти применение в развивающихся федеративных странах, особенно разрываемых межэтническими противоречиями В данной модели решающую роль играет поведение элит, представляющих разные сегменты общества Делается вывод, что совершенно неправильно противопоставлять «элитарный» характер общественной демократии «общенародному» характеру мажоритарной демократии

Сиск выделяет два основных подхода к распределению власти в полигэтнических обществах конссоциональный и интегральный²

Согласно Д Горовитцу, разделенным обществам требуются такие избирательные системы, которые фрагментируют поддержку одной или нескольких групп, особенно этнического большинства, стимулируют межэтническое согласие, поощряют формирование полигэтнических коалиций, создают гибкий и многополярный баланс, предоставляют пропорциональные результаты

Возрастание роли государства в общественной жизни многократно увеличило значимость доступа к власти, конкуренцию на этой почве и чувствительность меньшинств к их ущемленности Обеспечение некоторых прав меньшинств – их культурной самобытности и участия в политических решениях – постепенно стали рассматриваться как одна из насущных проблем демократии

Задача – в нахождении баланса между тем, что может быть названо институтами, служащими интересам народов, с одной стороны, и институтами, деятельность которых направлена на развитие межэтнических согласований (развитие толерантных отношений, соревновательности внутри этнической группы, кооперации между группами, а также, в более общем плане, обеспечению гражданского равноправия и равенства перед законом) В современной России пока идет поисковый период формирования справедливойластной системы, не отрывающейся от интересов народа, преодолевая различные структурные противоречия на уровнях формирования органов государственной власти

¹ Лейпхарт А Демократия в многосоставных обществах сравнительное исследование М, 1997

² Сиск ТД Распределение власти в полигэтнических обществах принципиальные подходы и используемые практики Доклад на международном семинаре «Предотвращение международных конфликтов стратегии и институты» М, 1996

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Действующие процедуры формирования властных структур пока не учитывают многонациональности территорий и государства, в результате чего народы через своих представителей фактически лишены возможности влиять на их работу, на принятие государственных решений, или вообще отсутствуют в этих структурах. Система, основанная на монополии на власть, несет в себе конфликтные составляющие. Ограниченнное число властных позиций в обществе при наличии значительного количества лиц, способных по своим потенциальным возможностям к вхождению во властные структуры, предопределяет конфликтность.

Демократизационные процессы в России выявили появление тенденции «межгрупповой» и внутргрупповой борьбы за доступ к государственному аппарату.

Борьба с коррупцией во власти ставится как важнейшая государственная задача. Автор обращает внимание, что одним из социально-психологических аспектов, который необходимо преодолевать, является то, что у российского народа сформировалось глубокое недоверие к любому уровню власти. Это одна из сложнейших задач, которую необходимо решать государству в процессе реформирования органов государственной власти в Российской Федерации, совершенствованию федеративных отношений. Не менее сложной является задача преодоления дистанцирования властных структур от интересов народа, отдельных социальных групп, личности.

Вступая в третье тысячелетие, обновляющаяся Россия проходит динамичный и противоречивый процесс формирования новой федеративной государственности, в которой федерализм, власть и народ должны быть неотделимы в сохранении государственности, ее развитии.

В заключении исследования определены выводы, выявлены основные направления формирования демократических основ федерализма.

По теме диссертации опубликованы следующие работы

- 1 Максимов А В Народ и власть в системе федеративных отношений // Правовая политика и правовая жизнь - № 1(26) – 2007 Изд-во Саратовский филиал Института государства и права РАН Саратов-Москва, 2007 С 218-220 (0,4 п л)
- 2 Максимов А В Федерализация и демократизация в России как фактор государственного развития – М Изд-во РАГС, 2007 Брошюра (3,2 п л)
- 3 Максимов А В К вопросу о становлении российского федерализма // Вопросы национальных и федеративных отношений Сборник аспирантов и преподавателей кафедры – М Изд-во РАГС, 2007 (0,8 п л)

Автореферат

Диссертации на соискание
ученой степени кандидата политических наук

МАКСИМОВ Александр Валерьевич

Тема диссертационного исследования
«Народ и власть в системе федеративных отношений»

Научный руководитель -
Зорин В Ю

Изготовление оригинал-макета
Максимов А В

Подписано в печать 18 04 2007 г Тираж 80экз

Усл п л - 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС, Заказ № 216

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84