На правах рукописи

Погожаева Елена Юрьевна

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОМ КОНТЕКСТЕ

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

003070014

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Верещагин Виктор Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мясников Анатолий Павлович;
кандидат юридических наук
Курилкина Ольга Александровна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится 22 мая 2007 года в 13 00 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу 344015, г. Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России

Автореферат разослан 20 апреля 2007 года

Ученый секретарь
диссертационного совета **Вакула И.М.**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Федеративная форма государственного устройства современной России обрела жизнь в результате многовекового процесса под воздействием как объективных факторов (географическая протяженность территорий, этнорелигиозная и социокультурная гетерогенность, экономическая многоукладность), так и субъективного выбора российского народа, неоднократно реализовывавшего свою историческую волю в учреждении масштабных, поражающих воображение геополитических и государственно-правовых образований – княжеств, царств, империй, союзов, республик Многое из того, что представляет собой Российская Федерация, детерминировано всем ходом предыдущего процесса государственного строительства, включая не только огромные природные ресурсы и статус ядерной сверхдержавы, но и множество нерешенных политико-правовых проблем, которые в конце 90-х гг прошлого столетия чуть было не привели российскую государственность к катастрофе и реальности нового витка уже постсоветской дезинтеграции Отягчающим обстоятельством в условиях вакуума последовательной национальной политико-правовой идеологии стала экспансия слабо либо вообще неадаптированных рецептов государственного реформирования и юридической модернизации с Запада

В настоящее время все чаще федеральный и региональный политический истеблишмент осознает нехватку рефлексии, отсутствие адекватных теоретико-методологических инструментов, позволяющих вскрыть глубинные механизмы тех конфликтогенных процессов, подтачивающие основы российской федерации, чтобы на этой основе предложить эффективные стратегии ее политико-правовой модернизации Многие из этих угроз носят системный характер, генетически сформированы на предыдущих исторических этапах, имманентно присущи национальной модели федерализма на институционально-правовом уровне Осмысление и разрешение указанной проблемы, формирующие одновременно и вызов, и

задачу для отечественной политико-правовой науки, определяют актуальность выбранной темы диссертационного исследования

Степень научной разработанности проблемы. Российская федеративная государственность на протяжении последних лет была предметом специальных научных исследований и общественно-политических публикаций большого количества как отечественных, так и зарубежных авторов Кроме того, адекватный анализ рассматриваемой проблемы невозможен без обращения к более широкому теоретико-методологическому наследию федералистских учений, а также к целому спектру сопряженных политико-правовых проблем С учетом этого основные направления исследования проблемы российской государственности с известной долей условности можно представить следующими научными разработками

Во-первых, это работы, посвященные генезису и становлению федералистских идей в контексте развития политико-философской и государственно-правовой мысли Принципиальное значение имеют труды таких ученых, как Т Гоббс, Т Джефферсон, И Душачек, Г Еленек, П Лабанд, А Лейпхарт, Ж Прудон, Р Уатс, В Уиуллоби, Д Элейзер, внесших в разное время значительный вклад в изучение и разработку теории и принципов федерализма Ряд важных вопросов о путях развития российского федерализма был предметом рассмотрения таких ученых, как С И Гессен, О Ю Гирке, Ф Ф Кокошин, С А Котляревский, А С Ященко и других

Во-вторых, разработка отдельными авторами специальных вопросов и проблем федерализма Важные стороны федеративных отношений с учетом проблем этничности освещались в работах Э Алаева, И Г Горбачева, Л М Карапетяна, Л В Хоперской, Н П Медведева Р В , Мириханова, В А Михайлова, Ф Х Мухаметшина, Э В Тадевосяна, Л А Чичаловского и других

В-третьих, публикации и исследования, посвященные анализу современного состояния федеративных отношений в России, оценке проводимых в постсоветский период реформ и преобразований, а также историческому генезису федеративного ядра отечественной государственности Проблемы совершенствования федеративных отношений получили отра-

жение в работах Р Г Абдулатипова, А Н Аринина, Л Ф Болтенковой, С Д Валентей, В М Долгова, Э П Доржиева, Л М Дробижевой, А Г Здравомыслова, Г В Каменской, Л М Карапетяна, А Н Кольева, И В Левакина, А Салмина, Э В Тарановского, В А Тишкова, И А Умновой и других

В-четвертых, вопросы государственного строительства новой России в контексте развития ее федеративных основ привлекли внимание ряда политиков, депутатов Госдумы, ученых-правоведов, юристов, историков, политологов – И П Рыбкина, Ю М Лужкова, Е С Строева, В Ф Шумейко, С М Шахрая, Р И Хасбулатова и др Многие из них, будучи политиками и активными участниками политико-правового государственного развития в 1990–2007-е гг , внесли вклад в теоретическое осмысление конкретных политических и правовых задач становления современной России как правового федеративного демократического государства

В-пятых, российские и зарубежные исследования форм влияния процессов глобализации на политико-правовую организацию общества, в т ч функционирование федеративных институтов Особого внимания заслуживают работы А Г Дугина, Е П Бажанова, И Берген-Меркеля, Н А Косолапова, Н Краксенбергера

Очерченные таким образом границы научной разработанности проблемы показывают, что российская федеративная государственность в своей институционально-правовой динамике еще не становилась предметом самостоятельного научного рассмотрения

Объектом диссертационного исследования является федеративное измерение современной российской государственности

Предмет диссертационного исследования образует правовая институционализация российской модели федерализма в современных условиях

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертации является политико-правовой анализ институциональных форм российского федерализма в контексте национальных модернизационных проектов российской государственности

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**

– обосновать теоретико-методологические подходы к исследованию институционально-правового измерения федеративной государственности,

– проследить динамику и вскрыть имманентную логику эволюции основных политико-правовых институтов, детерминирующих федеративную природу российской государственности,

– определить специфику современной российской федеративной государственности через призму вызовов и угроз, имеющих правовую природу,

– интерпретировать диалектику разграничения властных полномочий между центром и субъектами федерации с учетом императива сохранения единого геостратегического пространства,

– выявить юридические механизмы ограничения сепаратизма и элиминирования сопряженных угроз федеративной государственности на современном этапе,

– в рамках политико-правового моделирования охарактеризовать перспективы развития российских федеративных институтов в контексте глобализации, кризиса «государств-наций» и появления трансрегиональных межгосударственных интеграционных объединений («государств-империй»)

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

– в рамках политико-философской, институциональной и правовой парадигм осуществлен концептуальный теоретико-методологический анализ федерализма как политико-правового проекта, дана его авторская дефиниция,

– показана внутренняя логика генезиса и эволюции политико-правовых институтов российской федеративной государственности,

– выявлена специфика федеративных отношений в современной России с учетом вызовов и угроз национальной государственности,

– разграничение властных полномочий между центром и субъектами федерации представлено в рамках доктринального проекта «суверенной демократии» как стратегическая дифференциация институционально-правовой субъектности,

– в качестве юридических средств ограничения этнонационального, религиозного и регионального сепаратизма в институционально-правовом контексте обоснованы политико-правовые программы районирования, экстерриториальности, многоукладности,

– обозначены политико-правовые перспективы экспорта некоторых принципов и институтов российской федеративной модели при переходе с внутринационального на межгосударственный уровень интеграции

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Федерализм представляет собой политико-правовой проект государственного устройства, оптимально применимый к многосоставным типам обществ, основанный на принципе субсидиарности, сочетающий стратегическое единство с многоукладностью на местах и предполагающий гибкий механизм распределения властных полномочий между центром и периферией, институциональная форма которого (конкретный тип федеративной государственности) может варьироваться в зависимости от его пространственно-временных и национально-культурных измерений

Федеративное ядро современной российской государственности формировалось на протяжении столетий в рамках предыдущих исторических, идеологических и цивилизационных систем (рюриковской, романовской, большевистской, позднесоветской, либеральной) и содержит в себе целый ряд некомплементарных, амбивалентных политико-правовых институтов, обладающих высоким потенциалом внутренней конфликтогенности

2 Основные вызовы и угрозы современной российской государственности делятся на сформировавшиеся исторически, т е отражающие национальные особенности развития федерализма территориальное деление по национально-государственному признаку, перманентная тенденция к централизации власти в силу действия географического фактора (гене-

тические угрозы) и вызванные действием универсальных цивилизационных и геополитических факторов, т е в равной степени оказывающие влияние не только на Россию, но и на многие другие страны экспансия слабоадаптированных к национальной специфике либеральных политико-правовых шаблонов, действие зарубежных акторов по поддержке сепаратистских тенденций внутри страны, общий кризис политико-правовых институтов «государства-нации» в условиях глобализации (ситуационные угрозы)

3 Дифференциация институционально-правовой субъектности в рамках российского стратегического федерализма реализуется в соответствии с идеей субсидиарности и основанным на ней политико-правовым проектом «суверенной демократии» в ходе реформирования федеративных отношений должны быть обеспечены национально-государственный суверенитет и территориальная целостность с учетом признания общедемократических, федералистских ценностей, адаптированных к исторической и культурной специфике, этническому и религиозному многообразию России и элиминации на институциональном уровне политико-правовых институтов, угрожающих ее стратегическому единству

4 В качестве юридических средств ограничения сепаратизма и нейтрализации подпитывающих его факторов, связанных с объективными противоречиями современной российской федеративной государственности, могут быть использованы такие политико-правовые стратегии, как территориальное районирование, предполагающее переход от существующих многочисленных субъектов федерации к значительно укрупненным регионам, образованным вокруг планирующихся «модернизационных центров», экстерриториализация субъектов федерации, влекущая рассмотрение в качестве таковых не территориальных образований, а внетерриториальных общностей, образованных по определенному принципу (национальному, этническому, религиозному, культурному, языковому, промышленному и т д), институционализация многоукладности, означающая передачу субъектам федерации предельно широких полномочий (и даже права на выбор нормативных форм их осуществления) при условии безус-

ловного сохранения за центром вопросов, связанных с обеспечением стратегического единства и военной безопасности

5 Кризис традиционных форм государства-нации в условиях глобализации и тенденция формирования суперрегионов как новой модели властно-территориальной организации многосоставных государств создали объективные предпосылки для ренессанса федералистских идей и их широкой рефлексии в интеграционных процессах Российская федеративная государственность в контексте реинтеграции постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП, ОДКБ и т д) должна реформироваться на таких принципах, которые бы демонстрировали собственную институционально-правовую привлекательность, облегчали последующий «экспорт» институтов федерализма на межгосударственном уровне и обеспечивали политико-правовое моделирование будущих интеграционных структур

Теоретико-методологическую основу диссертации составляют политико-правовые труды отечественных и зарубежных ученых в области теории государственного суверенитета, федерализма, глобализации, интеграции, территориального устройства При разработке отдельных аспектов изучаемой темы использовались формально-юридический, социологический, историко-правовой, системно-структурный, институциональный и ценностно-функциональный подходы, а также метод построения сценарных моделей описания политико-правовых процессов и алгоритмов Вместе с тем специфика объекта и предмета диссертационного исследования потребовала привлечения более широкого понятийно-категориального аппарата, выходящего за рамки собственно юридической науки и придающего исследованию системный характер

Нормативно-правовая основа исследования. Диссертация выполнена на базе разностороннего нормативно-правового материала, относящегося к российскому законодательству, зарубежным источникам права, универсальным международно-правовым конвенциям и другим актам, признаваемым РФ, двусторонним и многосторонним международным договорам РФ, определяющим статус различных межгосударственных интеграционных объединений Кроме того, в работе использовались и подвер-

гались анализу отдельные нормативно-правовые акты, имеющие историческое значение

Научно-теоретическая и практическая значимость работы. Авторская политико-правовая интерпретация российского федерализма позволяет выработать рекомендации для всех участников государственного и гражданского секторов российского общества, вовлеченных в реформирование существующей системы федеративных отношений, наметить вектор и интеллектуальные горизонты модернизации российской федеративной государственности в новых исторических и цивилизационных условиях Кроме того, содержание диссертационного исследования может найти применение при чтении лекций и проведении семинарских занятий по общей теории государства и права, философии политики и права, политологии, истории политико-правовых учений, юридической конфликтологии, геополитике, ряду отраслевых правовых дисциплин (конституционное, административное, международное, публичное право и др)

Апробация результатов исследования осуществлялась автором в ходе выступлений на научно-практических конференциях различного уровня, симпозиумах, «круглых столах» Основные теоретические выводы и положения диссертации отражены в трех публикациях Результаты диссертационного исследования обсуждались на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала и включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, оценивается степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи, рассматривается методологическая основа, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечаются научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, приводятся сведения об апробации его результатов

В первой главе «Российский федерализм как политико-правовой проект (теоретико-методологический анализ)», состоящей из трех параграфов, автор из всего обширного политико-философского и нормативно-правового инструментария выделяет понятийно-категориальный и методологический аппарат, требуемый для решения поставленных в диссертационном исследовании задач, и с их помощью на концептуальном уровне и в институционально-правовом контексте анализирует феномен российского федерализма и российской федеративной государственности

Первый параграф ***«Политико-правовые парадигмы российской федерализации»*** посвящен осмыслению различных методологических подходов к определению сущности федерализма, его внешних признаков, форм и механизмов институционализации, а также выработке на основе сделанных выводов синтетической авторской дефиниции этого политико-правового явления

В политико-правовом дискурсе отсутствует единый подход к определению категории «федерализм», что легко может быть аргументировано демонстрацией значительного количества порой несовместимых дефиниций, принадлежащих смежным отраслям гуманитарных знаний Тем не менее, если принять во внимание принципы, заложенные в их основания, то все множество определений может быть упорядочено в рамках трех основных парадигм 1) политико-философской, 2) институциональной (технологической) и 3) правовой

Диссертант показывает, что в рамках первой парадигмы федерализм трактуется в предельно широком ключе и как социальная концепция, ми-

ровоззрение, отражающие специфику политико-правовой культуры многосоставных обществ, и как соответствующий им тип территориально-властной государственности Генетически философия федерализма выросла из т н «федеральной теологии», зародившейся, во-первых, в недрах католического социального учения, а во-вторых – в европейском протестантизме, перенесенном первыми переселенцами на почву североамериканского континента Основой теологии была идея ненасильственного соглашения, выступающего необходимой предпосылкой прочности гражданских институтов В основе философии федерализма лежат принцип субсидиарности и связанные с ним общелогические и социально-политические коннотации Его сущность заключается в том, что на вышестоящие уровни управления в любой социальной системе должны быть переданы только те функции, которые не могут в полной мере или достаточно эффективно выполняться низовыми структурами Иными словами, объем властных полномочий должен соответствовать масштабу решаемых его субъектом проблем Социально-политический ландшафт, в котором принцип субсидиарности рассматривается как оптимальный способ властной организации, описывается термином «многосоставное общество» (А Лейпхарт) Федерализму в качестве объективного базиса для возникновения и развития требуются культурный плюрализм, многоукладность, этнорелигиозная гетерогенность, т е неоднородная общественная материя

Институциональная парадигма вбирает в себя технологические подходы к определению федерализма, делающие основной акцент на конкретных механизмах, способах и методах реализации федералистских принципов и процедур в политико-правовом бытии конкретного народа Процессу исторической институционализации федерализма в значительной степени способствовал переход от абсолютистской формы правления к республиканской, строящейся на принципе разделения властей Начиная с эпохи буржуазных революций в Западной Европе XVII–XVIII вв , процесс республиканизации был тесно связан с такими явлениями, как конституционализм и представительская демократия, которые способствова-

ли приобретению многосоставными обществами формы федеративного государства

В рамках правовой парадигмы федерализм рассматривается в наиболее узком смысле – как федеративная государственность, т е как одна из возможных форм властно-территориального устройства, наряду с унитарной и конфедеративной Авторы, работающие в рамках данного теоретико-методологического подхода, сосредоточивают свои усилия на проблеме суверенитета в федеративном государстве, его юридической природе, сущностных, институциональных и нормативных отличиях от иных форм межгосударственных объединений в международном праве

В завершении параграфа с учетом предпринятой экспозиции диссертант предлагает авторское определение федерализма и федеративнои государственности, синтетически объединяющее ключевые положения каждой из рассмотренных выше парадигм

Во втором параграфе ***«Генезис и эволюция российской модели федеративной государственности»*** исследуется генезис федералистских элементов, принципов, процедур и институтов в рамках национальной политико-правовой культуры и государственности, выявляются структурно-логические и исторические (хронологические) предпосылки проблем и противоречий, с которыми российская федеративная модель столкнулась на современном этапе

В параграфе делается вывод о том, что многие некомплементарные и амбивалентные черты, присущие современной модели российского федерализма и обладающие высоким потенциалом внутренней конфликтогенности, сформировались не спонтанно, но генетически в ходе длительной эволюции в рамках различных исторических, идеологических и цивилизационных эпох, имевших место на евроазиатских пространствах Как точно заметил Р Г Абдулатипов «Россия испокон веков тянулась к федеративному устройству»[1] Проведенный анализ показывает, что импульс для формирования будущего ядра российской федеративной государственно-

---

[1] *Абдулатипов Р Г* Федерализм России и взаимосвязь региональной и национальной политики // Этнополитический вестник 1995 № 1 С 5

сти был получен еще в X веке с принятием русскими православия и началом геополитической миссии «собирания земель», когда началось формирование объективного базиса для развития федералистских по сути и имперских по форме представлений об упорядочивании гетерогенных социально-политических ландшафтов Несмотря на унитарную форму империи, Россия по многим ключевым параметрам являлась федеративным государством, сохранявшим многоукладность, полиюридизм, национально-культурную автономию входящих в нее этносов и народов, а множественность статусов ее территорий, не вполне единообразно управляемых из столицы, приводила к тому, что подданные империи не всегда ясно представляли себе, где в точности проходят ее границы

В начале XX века Россия номинально приобрела форму федерации (РСФСР), однако фактически вновь образованный Союз ССР представлял собой централизованное государство с сильным креном в сторону политико-правового унитаризма Несмотря на первоначальную попытку универсализации территорий и народов в духе «перманентной пролетарской революции», большевики были вынуждены уступить имперскому видению пространственного мира, сохранив национальное многообразие Уже в 1930–40-х гг СССР открыто отказался от мифа всемирности и перешел к «национализации», восстановив тем самым историко-символическую преемственность, с одной стороны, с русским государством, а с другой – с федералистскими принципами, т к в деле строительства социалистического государства признавался вклад и других народностей В силу действия целого спектра различных факторов в основу федерализации территории был положен национальный признак Возникшее в результате национально-государственное устройство являлось не столько последовательным воплощением принципа национального самоопределения, сколько компромиссом между стремлением к унитарности и необходимостью пойти на уступки националистам

Столкнувшись с новыми цивилизационными, геополитическими и государственно-правовыми реалиями эпохи перестройки и особенно первых лет российской независимости (конец 1980-х – начало 1990-х гг), со-

ветская модель космократического федерализма оказалась более неадекватной и нереализуемой Наступил затяжной кризис государственности и в более широком смысле – национальной политико-правовой идентичности, во время которого на протяжении почти всех 1990-х гг шел поиск новых форм политико-правовой институционализации федерализма Именно в указанный период были предприняты попытки привить российской государственности целый ряд политико-правовых институтов, слепо и без соответствующей адаптации скопированных с американской и западноевропейских либерально-демократических моделей (ослабление властной вертикали, отрицание этнокультурного многообразия, самобытных правовых традиций отдельных регионов и социальных групп в рамках построения государства-нации, попытка нивелировать все различия введением универсального понятия «россиянин» и др), что едва не поставило страну на грань государственно-правовой катастрофы и дальнейшей дезинтеграции

Современный федерализм, хотя и отличается заметной тенденцией к стратегическому централизму, тем не менее, также сохранил многие эклектичные и амбивалентные черты, так и не сумев до конца разрешить внутренние противоречия, генетически присущие российской федеративной государственности

В третьем параграфе «***Специфика федеративных отношений в современной России вызовы и угрозы государственности***» дается политико-правовой анализ феномена российского федерализма и соответствующего ему типа федеративной государственности на современном этапе, осмысливаются результаты федеративной реформы, проведенной в стране в 2000–2006 гг , выявляются внутренние противоречия существующих федеративных институтов, их генетические предпосылки и формируемые ими угрозы национальной безопасности в государственно-правовой сфере

Исследуя ключевые политико-правовые проблемы и угрозы современной российской государственности, диссертант выделяет из них те, которые сформировались исторически и вытекают из национальных особенностей развития федерализма в нашей стране (генетические угрозы), и

те, которые вызваны действием универсальных цивилизационных, геополитических и общественно-политических факторов, в равной степени оказывающих влияние не только на Россию, но и на многие другие страны (ситуационные угрозы) На основании выводов, сделанных в предыдущем разделе диссертационного исследования, автор аргументирует, что к первой группе генетических угроз следует относить территориальное деление по национально-государственному признаку и связанный с ним феномен политизации этносов, асимметрию в отношениях центра с регионами, исторически сопряженную с многовековыми традициями политико-правовой многоукладности, перманентную тенденцию к централизации власти, в т ч в силу действия географического фактора Группа ситуационных угроз включает в себя экспансию слабоадаптированных к национальной специфике либеральных политико-правовых шаблонов, действие иностранных государств, официальных неправительственных организаций и международных экстремистских структур по поддержке сепаратистских тенденций внутри нашей страны, общий кризис политико-правовых институтов «государства-нации» в условиях глобализации, появления космополитического права и конфликтной однополярности

Специфика федеративных отношений в современной России в равной степени определяется (в политико-правовой сфере) как действием перечисленных выше угроз, так и стратегиями их нейтрализации, осуществляемыми федеральным правительством Именно в указанном контексте диссертант анализирует поэтапную реформу государственного устройства и механизмов территориального управления, проводимую в период с 2000 года по настоящее время Наиболее важными вехами на пути ее реализации диссертант считает возвращение Чеченской Республики в конституционное поле российского федерализма, образование федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ в них, начало процесса слияния и укрупнения субъектов Федерации, проведение большого объема работ по упорядочению разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов

местного самоуправления и приведение в соответствие федерального, регионального и местного законодательств, реформирование порядка формирования Совета Федерации, возвращение Президенту РФ полномочий назначения по представлению законодательного органа субъекта Федерации его главы, а также возможности отстранения его от должности, создание Государственного совета, начало реформы «бюджетного федерализма», разработка и обсуждение на высшем политическом (бюрократическом и партийном) уровне политико-правовой идеологии, задающей концептуальные рамки реформирования российской федеративной государственности в новых исторических и цивилизационных условиях («суверенная демократия»)

Указанные институциональные изменения российской федеративной государственности, имевшие исключительное значение для сохранения территориальной целостности страны и создания политико-правовых предпосылок для ее успешного социально-экономического развития, тем не менее, оказались недостаточными для нейтрализации конфликтогенного и деструктивного потенциала таких принципов, как национально-государственное деление и асимметрия в отношениях с регионами Перечисленные решения указанных проблем носят поверхностный, «декоративный» характер, зачастую основаны на межличностных отношениях представителей федеральной и региональной элиты между собой При ослаблении центральной власти либо изменении общественно-политической конъюнктуры они способны спровоцировать новый всплеск сепаратизма и очаги межнациональных конфликтов

Вторая глава «Трансформация политико-правовых институтов российской федеративной государственности», состоящая из трех параграфов, переводит ранее сделанные общетеоретические обобщения в область более прикладных политико-правовых исследований Анализу подвергаются предпочтительные стратегии, нацеленные на трансформацию и модернизацию институтов российского федерализма с учетом выявленных и описанных в предыдущей главе проблем, противоречий и угроз

Первый параграф «***Стратегический федерализм дифференциация институционально-правовой субъектности***» посвящен углубленному анализу конфликта интересов между центром и регионами в современной России по разграничению предметов ведения и объема правомочий и описанию структурно-логической схемы его разрешения, содержащейся в проекте «суверенной демократии»

Федерализация как процесс теоретически может быть ориентирована в двух полярных направлениях, одно из которых предполагает максимальную децентрализацию власти, угрожающую распаду целого на части (конфедерация), а второе, напротив, ее концентрацию в руках федерального правительства, зачастую сводящую все различия между унитарным и федеративным устройством до чисто декларативных Инвариативность столкновений и интерференций указанных векторов детерминирует политико-правовую диалектику возникновения, развития, кризиса и распада любого федеративного государства Переходя к анализу этой же проблемы, но уже в актуальном политико-правовом контексте, диссертант ставит вопрос в какой степени недавние реформы по укреплению вертикали власти в стране соответствуют федералистским принципам и самобытной модели национального федерализма (а значит, являются глубокомотивированными и объективными), а в какой – входят в противоречие с ними, отражают субъективный переход к строительству унитарного государства

Детально разбирая полярные взгляды на реформирование российской федеративной государственности в последние годы, отражающие точку зрения как региональных элит (в первую очередь, национально-государственных), так федерального истеблишмента, диссертант отмечает, что апологеты обоих лагерей одинаково апеллируют именно к «духу» федерализма, акцентируя при этом те или иные его принципы «Золотая середина», механизм разрешения и трансформации противоречий в конструктивное русло, по мнению диссертанта, может быть описан, только если рассматривать федералистские принципы не по частям, а в целом, исходя из идеи субсидиарности, которая гласит, что только те властные функции

передаются «наверх», которые не могут быть решены на нижестоящем уровне

Самая главная из этих функций – это обеспечение целостности, ибо отдельные элементы сами по себе никогда не смогут подняться до интересов системы как единого организма Остальные полномочия иерархизируются в той степени, в какой они не противоречат указанной максиме В оптике указанного методологического принципа (субсидиарность) в федеральном центре должны быть сконцентрированы властные полномочия, связанные с обеспечением суверенитета и стратегического единства с учетом как внешних (иностранная интервенция, другие формы деструктивного влияния) угроз, так и внутренних (сепаратизм)

В остальных нестратегических вопросах субъектам федерации должны предоставляться максимальная автономия, самостоятельность, право самим определять параметры политико-правового, социокультурного, религиозного и хозяйственного бытия на локальном уровне В зависимости от масштаба и опасности угроз федерации как целостной системы, объем правомочий, оставляемых или передаваемых на места, может и должен варьироваться

Диссертант утверждает, что проводимые реформы не противоречат духу федерализма, но отражают стремление федеративного центра реализовать важнейшую обязанность, связанную с сохранением целостности российской государственности в конкретных исторических и геополитических обстоятельствах конца XX – начала XXI вв этнонациональным сепаратизмом, усилением региональных олигархических групп, разрушением единого правового поля, разгулом экономической преступности, враждебной геополитической средой, экспортом международного терроризма и т д Решение указанной задачи (обеспечение суверенитета) позволяет в принципе перейти к решению других насущных для федерации проблем (развитие демократических институтов) Осознание этой максимы на уровне политико-правовой идеологии привело к появлению доктрины «суверенной демократии», играющей роль концептуальной платформы для федеральной политики в целом

Во втором параграфе ***«Юридические формы ограничения сепаратизма»*** предпринимается попытка изложения политико-правовой сущности некоторых механизмов ограничения сепаратизма в современной России, релевантных выдсленным в предыдущих разделах диссертационного исследования проблемам, генетическим амбивалентностям и угрозам российской федеративной государственности

Диссертант аргументирует, что решение главной задачи – сохранение суверенитета и территориальной целостности – открывает перед современной Россией политико-правовые горизонты для совершенствования существующих федеративных институтов в направлении развития уровня демократии и элиминирования из них элементов и процедур, угрожающих стратегическому единству В качестве юридических средств ограничения сепаратизма и нейтрализации подпитывающих его факторов автор рассматривает политико-правовые альтернативы существующему национально-государственному делению К ним он относит стратегии территориального районирования, экстерриториализации субъектов федерации и институционализации многоукладности, в своей совокупности способные эффективно использовать гетерогенный и многосоставной характер российского общества

Территориальное районирование предполагает переход от существующих многочисленных субъектов Федерации к значительно укрупненным регионам, образованным исходя из логики стратегического управления страной (как, например, военные округа) либо вокруг естественных ареалов социально-экономического развития, т н «модернизационных центров» Одним из первых шагов на пути реализации данной стратегии стало учреждение в мае 2000 года семи федеральных округов и создание органов полномочных представителей Президента РФ в них Параллельная тенденция воплощена в процессах укрупнения субъектов Федерации, нормативно-правовая база чему была создана после принятия в 2001 году Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» Уже прошли соответствующие референдумы по объедине-

нию Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край, Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край, о присоединении Таймырского и Эвенкийского автономных округов к Красноярскому краю, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа к Иркутской области Обсуждается возможность объединения в единый субъект Федерации Чечни и Ингушетии, Адыгеи и Краснодарского края и т д

Вместе с тем диссертант обращает внимание, что районирование само по себе вступает в противоречие с процессом федерализации, т к отличается ярко выраженным вектором на унитаризацию власти В связи с этим, указанная тенденция должна быть сбалансирована поиском новых, внетерриториальных, форм передачи власти и учета объективной социокультурной и этнорелигиозной гетерогенности В этой связи в работе рассматривается теория экстерриториальной (А Г Дугин), другое название – функциональной (С И Гессен) федерации В качестве субъектов федеративных отношений конституируются не национально-территориальные объединения, а экстерриториальные общности, институционализированные в политико-правовом измерении по определенному принципу – национальному, этническому, религиозному, культурному, языковому, промышленному и т д Роль государства «заключается в том, чтобы предоставлять полноту взаимосопряженных деятельностей в функционально расчлененном обществе», для чего «функционально организованное государство уполномочивает каждое функциональное объединение решать все те дела, которые относятся к его функции, безо всякого вмешательства в его нормативные операции со стороны какого бы то ни было постороннего органа»[2] Основным отличием новых субъектов федеративных отношений (автономий, экстерриториальных, функциональных, органичных общностей) является наделение их предельно широкими полномочиями в вопросах организации коллективного бытия людей во всех областях, не связанных с распоряжением территорией (лишение атрибутов суверените-

---

[2] *Гессен С И* Правовое государство и социализм // Собрание сочинений М , 1999 С 394–395

та) и не создающих препятствий для обеспечения стратегической безопасности (суверенитета федерации в целом) В действующем правовом поле прямыми аналогами таких функциональных субъектов федерации, правда, со значительно урезанными полномочиями и иным юридическим статусом, являются национально-культурные автономии

Третья из рассматриваемых в данном параграфе стратегий – институционализация многоукладности – может рассматриваться как дальнейшее развитие принципа экстерриториальности, т е создание автономий должно осуществляться не по каким-то шаблонам или волюнтаристским планам, а согласно исторически сложившимся и культурно обусловленным традициям При этом передача на места предельно широких полномочий может сопровождаться в отдельных случаях также и правом на выбор нормативных форм их осуществления, т е развитием наряду с унифицированным федеральным законодательством самобытных внутриавтономных юридических систем

Таким образом, реализация рассмотренных модернизационных алгоритмов повлечет за собой переход от существующей в настоящее время модели «центр – округ – территориальный субъект» к новой схеме «центр – округ (укрупненный регион) – внетерриториальный субъект (автономия)»

В третьем параграфе ***«Российская федеративная государственность в условиях глобализации: политико-правовое моделирование»*** дается оценка интеграционного потенциала различных сценариев модернизации российских федеративных институтов на межгосударственном (трансрегиональном) уровне в контексте геополитических, цивилизационных и политико-правовых реалий эпохи глобализма

Автор показывает, что современный этап эволюции политико-правовых институтов и развития международных отношений вышел на качественно новый уровень Транснационализация общественных отношений, рост уровня взаимозависимости, ликвидация существовавших на протяжении всей второй половины XX века политических барьеров между социалистическими и буржуазными странами, стремительный техниче-

ский прогресс в корне изменили представления о функциях, полномочиях и даже самой легитимности национальных государств В юридической теории все чаще вносятся предложения о радикальном пересмотре природы государственного суверенитета, из-под власти которого с развитием космополитического права стало выводиться все больше вопросов – права человека, решение вопросов о развитии ядерной энергетики, распоряжение природными ресурсами и т д В этих условиях на планетарном политико-правовом ландшафте стали возникать крупные интеграционные объединения, межгосударственные союзы нового типа, своеобразные «государства-цивилизации», «большие пространства», обладающие минимально необходимым геополитическим и экономическим объемом для защиты собственного суверенитета в региональных рамках и адекватной конкуренции на глобальных мировых рынках Самым эмблематичным примером является Европейский союз (ЕС), но аналогичные тенденции могут быть без труда идентифицированы и в интеграционных процессах в Северной (НАФТА), Центральной и Латинской (МЕРКОСУР) Америке, Центральной и Юго-Восточной Азии (АПЕК, АСЕАН) и др Отличительной чертой этих нарождающихся суперрегионов являются их гетерогенность и многосоставность, т е как раз та исходная основа, которая требуется для появления федеративной государственности Действие выявленной закономерности создает объективные предпосылки для широкой рефлексии федералистских принципов при построении политико-правового остова новых межгосударственных союзов и интеграционных блоков Это явление диссертант обозначает термином «федералистский ренессанс»

С учетом этого Россия, предпринимающая сегодня активные попытки реинтеграции постсоветского пространства (СНГ, ЕврАзЭС, ЕЭП, ОДКБ и т д), должна проводить реформу федеративных отношений внутри страны на таких принципах, которые бы обеспечили их максимальную политико-правовую когерентность формату будущих интеграционных межгосударственных союзов Предлагая схему интеграции своим соседям (в первую очередь – Беларуси, Казахстану, Украине и др), по сути российская федеративная государственность реализует «экспорт» националь-

ной модели федерализма на межгосударственном уровне, а для этого сама эта модель должна быть привлекательной, гибкой и жизнеспособной в условиях многосоставных сообществ, хотя бы в масштабе бывшего СССР

В **заключении** содержатся основные выводы диссертационного исследования, намечаются перспективы дальнейшей разработки проблемы

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Погожаева Е Ю Конфликтологический анализ политико-правовых институтов российской федеративной государственности // Философия права 2007 № 1 – 0,4 п л

2 Погожаева Е Ю Федерализм как политико-правовой принцип реформирования современной российской государственности // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей Сборник научных трудов Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2005 Ч 1 – 0,9/0,45 п л (в соавт)

3 Погожаева Е Ю Национально-государственный суверенитет в контексте федерализации // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей Сборник научных трудов Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2005 Ч 2 – 0,9/0,45 п л (в соавт)

Печать цифровая. Бумага офсетная Гарнитура «Таймс»
Формат 60x84/16 Объем 1,0 уч -изд -л
Заказ № 126 Тираж 100 экз
Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»
344006, г Ростов-на-Дону, ул Суворова, 19, тел 247-34-88