

На правах рукописи

МАТАФОНОВА Юлия Анатольевна

МАТАФОНОВА Юлия Анатольевна

**СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННЫХ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(на примере Читинской области)**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



003062829

Чита – 2007

Работа выполнена на кафедре государственного управления ГОУ ВПО
«ЧИТИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Научный руководитель

кандидат исторических наук, профессор
Аленочкин Василий Иванович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Абрамова Наталья Андреевна

кандидат политических наук
Родионова Антонида Кузьминична

**Ведущая организация
государственный**

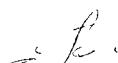
ГОУ ВПО «Забайкальский
государственный
гуманитарно-педагогический
университет им.
Н.Г.Чернышевского»

Защита состоится 23 мая 2007 г в 14 часов на заседании диссертационного совета К 212 299 03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при ГОУ ВПО «ЧИТИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ» по адресу 672039, г Чита, ул Александро-Заводская, 30, зал заседаний ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО
«ЧИТИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Автореферат разослан «21» апреля 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук, доцент



Романова Н П

1. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Проблема эффективной организации власти на определенном, обладающем конкретными историко-культурными характеристиками геополитическом пространстве, является одной из сложнейших в теоретическом и практическом плане. В современной политической науке она сопряжена с вопросами федеративного устройства, которые в последнее время приобрели особую остроту и для нашего государства.

После 1991 г государственное устройство России осуществляется в направлении к федерации, которая привлекает демократизмом и приспособленностью к решению задач управления обществом в границах единого государственного образования. Конституционная конструкция федерализма не является окончательным вариантом политических отношений между Центром и субъектами РФ, что позволяет характеризовать современное состояние федеративных отношений как этап реконституционализации и продолжающегося реформирования в направлении усовершенствования механизма вертикали власти. Российское постсоветское законодательство, кроме конструктивного воздействия и некоторого упорядочивания государственного устройства, порождает правовой дисбаланс и юридическую неразбериху.

Затянувшееся переходное состояние российского государства, обусловленное как характеристиками предыдущего политического пространства, так и действиями новой власти, не является беспроблемной категорией. Политические отношения в условиях продолжающейся трансформации системы федеративных отношений и возможные перспективы их развития нуждаются в систематизации и изучении. Особого внимания заслуживает анализ сложившейся федеративной практики на региональном уровне, в том числе и в связи с проводимой политикой выстраивания вертикали власти и укрупнения субъектов. С 2006 г практика совершенствования субъектного состава РФ через ликвидацию сложносоставных субъектов и формирование более крупных государственно-территориальных образований стала актуальной и для Читинской области, и Агинского Бурятского Автономного округа. Политико-правовое положение Читинской области и процесс образования Забайкальского края нуждаются в изучении.

Степень научной разработанности проблемы. Тенденции развития государственности в целом и федеративной государственности, в частности, являются объектом пристального внимания большого количества отечественных и зарубежных авторов. Среди наиболее значимых стоит назвать работы Д. Элазара, У. Райкера, Г. Ливингстона, М. Берджеса, К. Уэира, Д. Тэпса, Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, Л.М. Карапетяна, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентея, В.Е. Чиркина, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.П. Медведева, Б.Н. Топорнина, Э.В. Тадевосяна, С.И. Каспэ, И.М. Бусыгиной, А.А. Захарова, И.А. Умновой и других авторов.¹ В контексте зарубежного опыта российскую федерацию рассматривают И.А. Конюхова, А.А. Твердохлеб, В.Г. Введенский, А.Ю. Горюхов.²

В настоящее время среди исследователей российского федерализма и его исторических традиций нет единой точки зрения по вопросу об исторической предопределенности нашего государства к федеративному устройству. Если Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова и М.В. Глигич-Золотарева³ утверждают, что Россия исторически довлеет к федерализму, то ряд ученых категорически не согласны с этим тезисом. П.А. Федосов пишет, что в природе России нет ничего фатально предопределенного, федеративное устройство «Федерализм для России – не судьба, а рациональный выбор, продиктованный совершенно реальными вещами – необходимостью приближения власти к гражданину в процессе общей демократизации, требованиями рационализации и внутренней

¹ См. Элазар Д. Что такое федерализм // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежных опытов. Новосибирск 1996. Выпуск 3. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российской государственности: Монография / Л.М. Карапетян - М.: Норма 2001. Абдулатипов Р.Г. Власть не может выходить за рамки закона // Федерализм 1997 № 1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России в 3 кн. – М.: 1992–1993. Авакьян С.А. О статусе субъекта РФ // Конституционный вестник 1994 № 1 (17). Чиркин В.Е. Современный федерализм: равнители и анализ / М: ИИИОН РАН 1995. Валентей С.Д. Российские реформы и российский федерализм // Федерализм 1996 № 1. Топорин Б.Н. Европейские сообщества права и институты (динамика развития) / М: ИИП РАН 1992. Медведев Н.П. Консенсусальные аспекты современного российского федерализма // Вестник Российского университета дружбы народов – Серия: Политология. – 2001. № 3. Каспэ С.И. Этнополитические стереотипы и дефектность российского федерализма // Россия. Политические вызовы ХХI века. Второй всероссийский конгресс политологов 21–23 апреля 2000 г. М: РОССПЭН 2002. Захаров А.А. Pluribus Unum: Очерки современного федерализма / М: Московская школа политических исследований 2003. Умнова И.Л. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (Актуальные правовые проблемы) – М: 1996.

См. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития // Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления – М: Гюнтер 2004. Европейский федерализм: современные тенденции // – М: ИИИОН 2000. От ред. Твердохлеб А.А. Введенский В.Г. Горюхов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта – М: Серебряные нити 2002.

См. Абдулатипов Р.Г. Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма / М: 1994. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма / М: Юристъ 2006.

лифференциации управляющих систем по мере усложнения систем, являющихся объектом управления»⁴

Региональным аспектам современного российского федерализма, проблемам конституционно-правового статуса субъекта РФ и трансформации политических отношений между Центром и субъектами посвящены исследования А А Мациева, А В Усягина, Р Ф Гуровского, А И Лебедева, Л Руайе⁵

Однако специальных исследований, посвященных Читинской области как субъекту Российской Федерации нет. Некоторые аспекты регионального управления областью затронуты в работах Т Е Бендиной, А К Родионовой, В И Леонтьева, А В Новиковой, В А Лапиной, Ю Г Бурнашовой⁶

Историческим аспектам становления Забайкалья как региона посвящены труды В Ф Немерова, А В Константинова, Н Н Константиновой, В И Василевского, В И Аленочкина, Н В Гордеева, А И Лыцусь⁷

⁴ Федосов П А Федерация в России – некоторые вопросы теории // Федерализм в России. Пол. реч Рафаэля Хакимова – Казань 2001 С 11–12

⁵ См. Мациев А А Регионы и формирование федеративных отношений в России // Социально-политический журнал 1998 № 2 Усягин А В Проблема уровней в территориальном управлении // Политика. Зима 2004–2005 № 4 (35) Гуровский Р Ф Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы регулирования // Общественные науки и современность. 2003 № 3 Лебедев А И Статус субъекта РФ (основы концепции, конституционная модель практика) // Институт государства и права РАН – М 1999 Болтенкова Л Ф Соотношение законодательства РФ и ее субъектов Основные противоречия //Федерализм 1996 № 1 Руайе Л Отношения «Центр – регионы» в современной России (на примере Красноярского края 1990–2003 гг) // Вестник Российского университета дружбы народов Серия Политология 2004 № 1 (5)

⁶ См. Бендини Г Г Регионы России как предмет политической регионалистики // Россия. Политические изыски ХХI века Второй всероссийский конгресс политологов 21–23 апреля 2000 г М РОССПЭН 2002 Байдина Т Е Региональная политика Российской Федерации Учебное пособие Чита ЧГПУ 2003 Розинова А К Политический институт современного бюллетенного федерализма в условиях демократизации Российской государства автореферат канд полит наук – Чита 2004 Лонгинов В И Политико-правовая детерминация судебной власти в контексте социального контроля дисс канд полиг наук – Чита 2006 Новикова А В Политические аспекты развития местного самоуправления в вертикали власти (на примере Читинской области) дисс канд полиг наук Чита 2006 Ланина В А Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта Российской Федерации автореферат канд полиг наук Чита 2004 Буринова Ю Е Совершенствование региональной политики приграничных субъектов РФ как совместная задача органов власти всех уровней (на примере Читинской области) автореферат канд полиг наук Чита 2005

⁷ См. Немеров В Ф Чита История Памятные места Судьбы – Чита Читинское областное книжное издательство 1994 Константинов А В Константинова Н Н История Забайкалья (с древнейших времен до 1917 г) Учебное пособие по региональному компоненту образования Чита АНО «ЦИОП» Изд-во ЗабГПУ 2002, Василевский В И Борьба за советскую власть в Забайкалье Иркутск Вост - Сиб кн изд-во 1979 Василевский В И Дела легендарных дней Болышевистское воинство в Забайкалье - Иркутск 1970 Аленочкин В И Филиппов Н М Вузовская публика // Энциклопедия Забайкалья Читинская область в 2 т 1 1 / Гл ред Р Ф Гениатуллин Новосибирск Издательство 2002 Баринов А О Батура А И Василевский В И Гордеев Н В Мориллов В И и др Забайкалье политическое 20 век // Энциклопедия Забайкалья Читинская область в 2 т 1 1 / Гл ред Р Ф Гениатуллин Новосибирск Наука 2002 Гордеев Н В Бургрев В И Жданова Н Н Советско-китайские отношения в 40-90 гг Учебное пособие – Иркутск 1999 Лыцусь А И Чечен А И Образование Читинской области // Энциклопедия Забайкалья Читинская область в 2 т 1 1 / Гл ред Р Ф Гениатуллин – Новосибирск Наука 2002

В процессе научного поиска выявилось широкое разнообразие взглядов на развитие российских федеративных отношений. Основными направлениями, по которым осуществляется исследование российского федерализма, являются

- системное, рассматривающее федерализм не только с точки зрения организации власти, но и в его социальном и культурном измерениях⁸,
- институционально-функциональное, изучающее федерализм через структуру и функции свойственных ему политических институтов и юридические аспекты организации власти в условиях федерализма⁹,
- семантико-генетическое, затрагивающее причинно-следственный комплекс и выявляющие взаимосвязь понятий и категорий. К данному типу теорий можно отнести не потерявшую эвристической ценности концепцию Г. Ливингстона, выдвинувшего гипотезу о первичности федеративного общества и вторичности соответствующих государственных институтов¹⁰, а также терминологические изыскания В. Е. Чиркина, И. А. Умновой, А. А. Захарова, Д. Элазара,
- коммуникативное, где объектами изучения становятся политические отношения внутри федеративной системы и ее внешние связи,
- нормативно-правовое, рассматривающее федерализм через систему федеральных и региональных нормативно-правовых актов¹¹,
- историко-логическое, отражающее связь федеративных систем прошлого с современными, выявляющее некую преемственность и прогнозирующее перспективы развития¹².

Это далеко не исчерпывающий перечень направлений исследований современного российского федерализма. Вместе с тем, следует учитывать комплексный многоуровневый характер федерализма, как объекта научного исследования. Поэтому остается немало сложных теоретических и практических проблем, требующих изучения, среди которых преодоление асимметричности, эффективность зарубежного опыта

⁸ Напр. см. Захаров А. А. К вопросу о федералистской культуре // Общая тетрадь. Вестник Московской школы политических исследований. 2001 № 1 (16).

⁹ Напр. см. Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Поморские исследования. 2001 № 4.

¹⁰ Livingston W. S. Federalism and Constitutional Change – N Y. 1956.

¹¹ Напр. см. Чиркин Е. В. О нормотворческой деятельности субъекта РФ по предметам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005 № 4.

¹² Напр. см. Ясин Е. Приживется ли демократия в России – М.: Новое издательство. 2005.

федерализма в России, оптимальное соотношение централизации и децентрализации в федеративном государстве, создание регионов нового типа, законодательное закрепление федеративных отношений. Процесс формирования научных основ российского федерализма не может быть завершен без учета реалий современной федеративной трансформации и изучения его региональной составляющей.

Целью диссертационного исследования является анализ проблем формирования основ федерализма в условиях трансформации российской федеративной системы на уровне субъекта РФ – Читинской области.

Задачи диссертационного исследования

конкретизировать и классифицировать взаимосвязь понятий *федерализм, федерация, конфедерация, субсидиарность, федеративные отношения, система федеративных отношений,*

- определить методологические подходы к раскрытию проблем теории и практики федерализма,

- выявить и систематизировать тенденции и динамику общероссийского федеративного строительства во взаимодействии федерального центра и регионов,

- проанализировать взаимосвязь региональных аспектов федеративного строительства субъекта РФ с общероссийскими тенденциями через определение особенностей политico-правового статуса Читинской области и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти области,

- определить этапы процесса подготовки и проведения референдума по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в единый Забайкальский край как практики реализации политики укрупнения субъектов РФ.

Объект диссертационного исследования – Читинская область как субъект российской федеративной системы

Предмет диссертационной работы – развитие современных политических отношений в условиях трансформации российской федеративной системы на уровне субъекта РФ – Читинской области.

Гипотеза исследования заключается в предположении, что формирование основ федерализма на уровне субъекта Федерации характеризует общие тенденции развития российской федеративной

системы, связанные с характеристиками политического пространства, его историческими особенностями и основными направлениями реформирования современных федеративных отношений

Информационную базу диссертационной работы составили:

- Конституция Российской Федерации,
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»,
- Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 1999 г № 184-ФЗ,
- Устав Читинской области как субъекта РФ,
- Закон Читинской области от 27 сентября 2006 г № 841-ЗЧО «О референдуме Читинской области» (с изменениями, внесенными от 28.10.2006 № 851-ЗЧО),
- Закон Читинской области от 20 мая 2003 г «Избирательный кодекс Читинской области»,
- Устав и нормативно-правовые акты Агинского Бурятского автономного округа

Теоретико-методологическая база исследования опирается на труды зарубежных и отечественных исследователей проблематики федерализма и основана на использовании принципов историзма и объективности, что предполагает рассмотрение федерализма как полигического феномена в контексте его исторической эволюции в изменяющейся политической действительности. Применялись как общенаучные методы (анализ, синтез, аналогия, классификация), так и частные научные методы исследования (эмпирическое обобщение, анализ документов, сопоставление теоретических моделей федеративного государства). Применение специальных научных методов исследования (системного, структурно-функционального, историко-логического, семантико-генетического, сравнительного) позволило выявить политические проблемы взаимодействия федерального центра и регионов и динамику трансформирующихся федеративных отношений в условиях укрупнения субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в положениях, основанных на комплексном исследовании политических отношений и проблем федерализма на уровне субъекта Российской Федерации

В работе

– выявлено, что последовательно сменяющие друг друга методологические подходы к федерализму формировались в соответствии со сменой мировоззренческих систем и основной закономерностью развития политического знания. Предложена классификация современных федеративных концепций, отражающая их преемственность,

– конкретизированы этапы образования классической федерации, ее признаки и их проявление в российской федеративной системе,

– охарактеризованы тенденции и динамика общероссийского федеративного строительства в организационно-структурной модели взаимодействия федерального центра и субъекта Российской Федерации – Читинской области,

– разработаны этапы подготовки и проведения референдума по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край как укрепления вертикали власти и реализации политики укрупнения субъектов Российской Федерации

Основные положения, выносимые на защиту.

1 Результаты теоретико-методологического анализа и выявления сущности федеративных теорий позволили определить, что формирование представлений о федерализме шло в соответствии с накоплением социально-политического опыта, изменениями системы общественных и личностных приоритетов и развитием представлений о государстве. До возникновения необходимости создания федеративного государства знания о федерализме носили спорадический, фрагментарный характер, не были систематизированы. Современные теории федерализма не являются целостными учениями, разработаны применительно к одному из элементов федеративного устройства государства или к решению конкретной проблемы

2 Взаимодействие Центра и регионов осуществляется в процессе развития федеративных отношений и исходит из концептуальной основы становления новой российской государственности и разграничения

полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

3 Периодизация процесса федерализации постсоветской России как российской модели федеративного устройства государства на основе сформулированных критерии (смены стратегии власти в развитии федеративных отношений и позиции Центра по отношению к регионам, доминирующего нормативно-правового акта, регламентирующего отношения между Российской Федерацией и ее субъектами) позволила выявить тенденции российского федеративного строительства: формирование субъектного состава РФ на базе административно-территориального деления ранее существовавшего государства, асимметричность федерации, незрелость российского федерализма, рамочность и потенциальную конфликтность Основного закона РФ по вопросам федерализма, ориентацию на концепцию «сильной власти» и укрепление федерализма через централизацию

4 Рассмотрение этапов подготовки и проведения референдума по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа свидетельствует, что образование нового субъекта РФ в результате объединения с наименованием «Забайкальский край» инициировано федеральным Центром в рамках политики укрупнения субъектов РФ, выстраивания «вертикали власти» и построения эффективной федерации

Научно-практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут служить методологическим основанием для дальнейшего совершенствования практики федеративных отношений на уровне трансформирующемся субъекта РФ. Материалы диссертации могут быть использованы для совершенствования теории федерализма, подготовки специалистов в области управления, в преподавании учебных курсов «Политология», «Государственное управление», «Конституционное право» и факультативного курса «Российский федерализм: истоки, теории, проблемы»

Практическую значимость приобретают выводы исследования для получения прогностических оценок и определения перспектив развития региональной политики субъектов РФ, участвующих в аналогичных политических процессах (ликвидации сложносоставных субъектов путем их объединения по итогам референдумов)

Анропабация результатов исследования осуществлена в публикациях автора. Основные идеи и выводы диссертации отражены в авторском исследовании «Российский федерализм: истоки, теории, проблемы», - Чита Экспресс-издательство, 2007, а также в статьях и других публикациях.

Диссертантка является автором 6 научных публикаций по теме исследования

Результаты диссертационной работы нашли отражение в материалах теоретической конференции преподавателей и студентов кафедры политологии и управления (г Чита, 2003 г), материалах конференции «Третий Забайкальские социологические чтения» (г Чита, 2006 г), материалах научно-практической конференции «Неделя науки» (г Чита, 2006 г), материалах VI Всероссийской научно-практической конференции «Кулагинские чтения» (г Чита, 2006 г)

Материалы исследования введены в учебную программу по курсу политология для гуманитарных специальностей

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и приложений

2. Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы и степень ее изученности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его теоретические основы, раскрывается новизна, положения, составляющие предмет защиты, научно-практическая значимость работы

В первой главе **«Теоретико-методологические основы становления федерализма в России»** систематизированы существующие методологические подходы и современные теории зарубежного и российского опыта федерализма и на их основе выявлена специфика модели российского федерализма

В параграфе 1.1 **«Развитие политической мысли и зарубежного опыта федерализма»** показан генезис теоретических представлений и практики федерализма. В диссертационной работе выделены три методологических подхода к изучению федерализма, которые сложились до появления развернутых федералистских концепций – в период от античности до конца XVIII века – времени определенного перелома в

теории и практике федерализма. Они позволяют проследить, на каком этапе развития политической науки и накопления политической практики возникает феномен федеративного устройства

– нормативистский, в рамках которого, истолковывая государство с позиции христианской нравственности, мыслители сформулировали целый ряд выводов о соотношении светской и церковной власти, косвенным образом указывая на необходимость их разграничения – так называемую субсидиарность – один из важнейших принципов современного федерализма,

– реалистический, ставший определенной вехой в процессе перехода от целостно-синкretического к дифференцированному знанию, что способствовало зарождению первооснов федеративных идей и теорий (теории абсолютного государственного суверенитета в условиях сильного национального государства, рассмотрение государства в качестве основной формы самоорганизации сообщества людей на ограниченной территории, федеральная теория народного суверенитета И. Альтузуса)

– эмпирический, предполагающий отказ от сугубо механистических представлений об обществе и государстве и разрушающей одномерность истолкования политических процессов. В его контексте проблема поиска оптимальной организации власти еще более дифференцируется, распадается на решение локальных вопросов политической практики и находит свое выражение, в том числе и в теоретическом выделении некой федеративной власти и федеративного (договорного) принципа устройства территории

Систематизировав зарубежный опыт федерализма, нами выявлены следующие основные закономерности

– формирование представлений о федерализме шло в соответствии с накоплением социально-политического опыта, изменениями системы общественных и личностных приоритетов и развитием представлений о государстве,

– если «государство» – одно из самых древних и употребляемых политическими мыслителями понятий, то обращение к понятию «федерализм» (федеративный, федерация, foedus) можно датировать лишь XVII – XVIII вв. В новое время возникла необходимость дифференциации понятия «государство» на составляющие элементы и выделения договорного (федеративного) принципа устройства государства,

– понятия *федерализм*, *федерация*, *конфедерация* долгое время рассматривались как синонимы. Их конкретизация, связанная с практикой федеративного строительства, способствовала появлению терминов *субсидиарность*, *федеративные отношения*, *система федеративных отношений*,

– трудности, возникшие при образовании классического федеративного государства – США, способствовали оформлению спорадических проявлениях федеративных идей в единую теорию

На основе рассмотрения опыта американского федеративного строительства сделан анализ этапов образования классической федеративной системы, ее признаков и теорий, возникших в ходе ее создания. Выявлено основное отличие европейской политической теории и практики федерализма от североамериканской ситуации – в Европе территориальные сообщества уже существовали и приверженцы федеральной политической мысли, предлагая инкорпорацию, объединение или дезагрегацию, искали в федерализме выход из сложившейся расстановки сил на европейском геополитическом пространстве.

В соответствие с изучаемой проблематикой современные федеративные теории классифицированы нами по направлениям историко-логические, семантико-генетические, коммуникативные, институционально-функциональные, системные. В результате дифференциации теории на основные (теория народного суверенитета И. Альтузия, теория дуалистического федерализма и теория прав штатов) и производные (теория кооперативного федерализма, теория «нового федерализма», концепция «конкурентного федерализма», концепция «федеративного общества», концепция «технократического федерализма») и выявления их преемственности и взаимосвязи, автор выявляет две основные тенденции – процесс цикличности в развитии федералистских теорий и направленность современных федеративных концепций на решение конкретной задачи, на изучение одного из элементов федеративного устройства государства.

В параграфе 12 «*Пути становления российской системы федерализма*» представлен исторический дискурс развития элементов федерализма в Российском государстве со времени образования племенных союзов по советский период российской истории.

История дореволюционной России свидетельствует о двойственной природе существовавшей империи, о противоборстве двух тенденций

федерализма и унитаризма. Элементы полипрентрического протофеодативного общественного устройства нашли проявление в истоках российской государственности (в объединении племенных союзов в еще более крупные формирования «союзы союзов», в практике заключения «ряда» между князем и общиной, в вечевой структуре) и специфическом сосуществование власти центра с автономией окраин. Унитарное начало воплотилось в системе сильной центральной власти, ставшей отличительной чертой Российского государства, укоренившейся в сознании русского человека, и проявляющейся и в настоящее время.

В России федерализм становится темой острой дискуссии в XIX в. в связи с некоторой государственной либерализацией. Особенностью формирования российских федералистских теорий XIX в. является рассмотрение принципов федерализма сквозь призму внутренних проблем России. Каждое направление общественно-политической мысли по-своему интерпретировало славянский и зарубежный опыт федерализма и развивало его, исходя из собственных задач и интересов.

Идеозорность советского федерализма показана через принципы, заложенные в основу государства (социалистическая федерация на основе Советов, федерация по национальному признаку, принципы добровольности объединения, принципы равноправия всех республик, демократический централизм), каждый из которых должен был трактоваться диалектически и в динамике, что, в конечном счете, позволило советской власти подменить федерализм унитаризмом. Фактически В.И. Ленин предложил вариант создания гибридного государства, имеющего название конфедерации, официальный статус федерации, а сущность унитарного государства. Для него создание союза являлось переходным шагом к высшей ступени развития, а сам СССР, как объединение республик, завоеванных советской властью, представлял нечто переходное к будущему всемирной республике советов.

В параграфе 13 «Центр и регионы в условиях укрепления современного российского федерализма» через периодизацию процесса федерализации постсоветской России рассмотрены черты, присущие российской модели федеративного устройства государства.

Исходя из смены стратегии власти в развитии федеративных отношений и позиции Центра по отношению к регионам и доминирующего нормативно-правового акта, регламентирующего отношения между

Российской Федерацией и ее субъектами, мы выделили три этапа федерализации России

– *первый* (с 1990 по 31 марта 1992 г.) – этап первоначальной федерализации, характеризующийся нарастанием политического кризиса и раскрепощением власти, вполне обоснованно названный в исследовательской литературе «торгом между центром и периферией». Его итогом стало заключение федеративной сделки в виде Федеративного договора, направленного на укрепление целостности Российской Федерации, но приведшего к ее ослаблению,

– *второй* (с 1992 по 2000 г.) – этап конституционного оформления федеративных отношений и продолжения практики договорного федерализма, фактически закрепивший асимметрию федерации, наличие сложносоставных субъектов, политico-правовые противоречия при декларировании федеративных отношений на основе равенства субъектов. Принятие 12 декабря 1993 г. Российской Конституции стало новой ступенью развития федеративных отношений, вместе с тем заложив потенциал конфликтности. Юридически документом, определяющим отношения между центром и регионами, была признана Конституция, фактически правоустанавливающими документами стали двусторонние договоры РФ и субъектов. Конституционная формулировка о равноправии субъектов на практике закрепила асимметричную федеративную модель. Второй этап федерализации России показал, что *de jure* была сформирована модель федеративных отношений, которая *de facto* не совпадала с политическими, управленческими и экономическими реалиями,

– *третий* (с 2000 г. – по настоящее время) – этап реформирования сложившейся практики федеративных отношений, выстраивания более эффективной со стороны власти административно-территориальной системы, создание условий для упрочения федерализма через централизацию и сосредоточение административных, экономических, политических и иных ресурсов в руках федерального Центра. Укрепление федерализма на этом этапе может быть представлено через систему инициатив Президента Российской Федерации В. В. Путина (образование семи федеральных округов, введение поста полномочного представителя Президента, введение института федерального вмешательства в регионах, изменение принципа формирования Совета Федерации, модификацию института полномочных представителей Президента и создание механизма

для досрочного прекращения полномочий региональных органов власти
приведение регионального законодательства в соответствие с
федеральным, укрупнение субъектов)

Анализ этапов федерализации постсоветской России выявил
характеристики модели российского федерализма, приобретенные в ходе
трансформации федеративных отношений. К ним относятся

– формирование субъектного состава РФ на базе административно-
территориального деления уже существовавшего государства, в отличие от
классического варианта, где федеративное государство создается как союз
сouverенных прежде субъектов, которые передают свои суверенитет частям
согласного государства. В российском варианте суверенность прав субъектов
на регулирование своей жизни была «дарована сверху»,

– незрелость российского федерализма, выражаяющаяся, в том числе и
в изменении статуса и формы Совета Федерации. Не удается найти
окончательную форму верхней палаты раньше, чем окончательно
сформируется российский вариант федерализма,

– рамочность и потенциальная конфликтность Основного закона РФ
по вопросам федерализма,

– асимметричность федерации, выражаяющаяся как в применении
национального и территориального принципов формирования субъектов РФ,
так и в их разностатусности и наличии сложносоставных субъектов
федерации,

– решение вопроса о соотношении принципов централизации и
децентрализации в системе современных федеративных отношений в пользу
концепции «сильной власти» при сохранении общей концепции
децентрализации

Рассмотренная теоретико-методологическая база проводимого
исследования позволила обобщить существующие методологические
подходы и современные теории федерализма и на их основе выявить
специфику модели российского федерализма

Во второй главе «Читинская область в системе российского
федерализма» исследуются проблемы формирования основ
федерализма в условиях трансформации российской федеративной
системы на уровне субъекта РФ – Читинской области

В параграфе 2.1 «Конституционно-правовой статус Читинской
области как субъекта Российской Федерации» рассмотрены обусловленность

современного статуса Читинской области нахождением в составе «единого и неделимого» Российского государства и аналогичного Советского Союза, определены элементы статуса области в системе современных федеративных отношений

Региональная модель отношении «центр-регион» сложилась, на основе унитаризма, что наложило отпечаток на переход к федеративной структуре взаимоотношений

Статус Читинской области как субъекта Российской Федерации закреплен в Конституции РФ, федеральном законодательстве Уставе области и других региональных нормативно-правовых актах и состоит из ряда элементов, подтверждающих вхождение Читинской области в качестве государственно-территориального образования в состав Российской Федерации Особенностью настоящего политico-правового положения Читинской области является преодоление сложносоставности ее территории (обусловленной вхождением в нее Агинского Бурятского автономного округа) путем объединения, укрупнения субъектов

Анализ элементов статуса Читинской области подтверждает что формирование основ федерализма на уровне субъекта федерацii характеризует общие тенденции развития российской федеративной системы и позволяет характеризовать федеративные отношения современного периода как стремящиеся к демократическим

В параграфе 22 «**Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Читинской области**» проанализированы Конституция РФ и Федеральный закон № 184-ФЗ и Устав Читинской области как источники разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Читинской области На основании анализа указанных нормативно-правовых актов и выделения первичного и вторичного уровня разграничения взаимоотношений «федерация-субъект», мы рассмотрели предметы ведения и полномочия Читинской области в сфере совместной с РФ компетенции и вопросы исключительной компетенции области Особенностями разграничения предметов ведения между РФ и Читинской областью являются

– отсутствие договорной практики регулирования взаимоотношений между РФ и Читинской областью,

– отсутствие в Основном законе области перечисления предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и Читинской области. Исключительная областная компетенция закреплена лишь в виде перечисления полномочий органов государственной власти области, что в определении мере позволяет избежать некоторых коллизионных проблем. Наряду с Архангельской, Новгородской, Пермской, Нековской областями, Читинскую область можно отнести к группе субъектов, уставы которых могут быть оценены, как «юридически чистые».

В целом практика разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и Читинской областью позволяет говорить о традиционности разделения компетенций и их обусловленности общим процессом упорядочения федеративных отношений в Российской Федерации.

В параграфе 23 «Деятельность системы органов государственной власти Читинской области в подготовке и проведении референдума по образованию Забайкальского края как реализация политики Российской Федерации укрупнения регионов» раскрыта сущность организационно-структурной модели органов государственной власти Читинской области и представлены этапы подготовки и проведения референдума. Институционально-функциональный анализ системы органов государственной власти Читинской области показал, что

– региональная система власти строится и действует в соответствии с такими универсальными принципами, характерными для системы государственных органов, как законность, иерархичность, взаимодействие, самостоятельность,

– Читинская область является субъектом РФ, в котором к 2006 г. сложилась система органов государственной власти. В качестве доказательства выступает соответствие нормативных актов области, регулирующих систему органов государственной власти области, федеральному законодательству,

– изменения региональной системы власти происходят в соответствии с политикой укрепления российского федерализма.

В соответствии с приоритетными направлениями деятельности федеральных и региональных властей в процессе подготовки и проведения референдума по объединению двух субъектов Российской Федерации мы выделили четыре этапа

– предварительный (с конца 2003 г по апрель 2006 г) – активизация процесса политической управляемости субъектов Российской Федерации, в том числе и в связи с оформлением правовой базы процесса укрупнения. Укрепление главенствующей роли Федерации в системе федеративных отношений. Постепенный переход проблемы укрупнения субъектов РФ из плоскости научных и политических дискуссий в плоскость политической практики,

– организационный (5 апреля 2006 г - середина января 2007 г) – в течение которого на всех уровнях была сформирована сеть по проведению референдума, шла подготовка к печати информационных материалов, разработка концепции информационной разъяснительной работы,

– агитационно-разъяснительный (середина января 2007 г – 11 марта 2007 г) – включивший два основных направления деятельности непосредственно агитационную кампанию, направленную на разъяснение населению аргументов в пользу объединения, и аналитическую работу, включающую изучение общественного мнения по поводу объединения

– переходный период (11 марта 2007 г – 1 января 2010 г) связанный с образованием нового субъекта, законодательным закреплением его правового статуса. В период с марта 2007 г по декабрь 2009 г предполагается осуществлять работы по подготовке и принятию федерального конституционного закона об образовании нового субъекта, решить в переходный период иные вопросы, предусмотренные федеральным законодательством.

Рассмотрение этапов объединительного процесса свидетельствует о том, что образование нового субъекта РФ в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа с наименованием «Забайкальский край» инициировано федеральным Центром в рамках политики укрупнения субъектов РФ, выстраивания «вертикали власти» и построения эффективной федерации

В Заключении формулируются общие выводы исследования

1 Результаты теоретико-методологического анализа и выявления сущности федеративных теорий позволили определить, что формирование представлений о федерализме шло в соответствии с накоплением социально-политического опыта, изменениями системы общественных и личностных приоритетов и развитием представлений о государстве

2 Взаимодействие Российской Федерации и ее субъектов находится в процессе развития и неходит из концептуальной основы становления новой российской государственности и разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Практика построения федеративных отношений всегда будет сопряжена с решением вопросов политического, экономического и правственного характера для конкретного геополитического пространства и поиском баланса между диаметрально противоположными процессами интеграции и обоснования.

3 Периодизация процесса федерализации постсоветской России как российской модели федеративного устройства государства на основе сформулированных критериев позволила установить тенденции российского федеративного строительства формирование субъектного состава РФ на базе административно-территориального деления ранее существовавшего государства, асимметричность федерации, незрелость российского федерализма, рамочность и потенциальную конфликтность Основного закона РФ по вопросам федерализма, решение вопроса о соотношении принципов централизации и децентрализации в системе современных федеративных отношений в пользу концепции «сильной власти» при сохранении общей гендерции децентрализации.

4 Рассмотрение этапов подготовки и проведения референдума по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа свидетельствует, что образование нового субъекта РФ в результате объединения с наименованием «Забайкальский край» инициировано федеральным Центром в рамках политики укрупнения субъектов РФ, выстраивания «вертикали власти» и построения эффективной федерации.

В исследовании установлено, что формирование основ федерализма на уровне субъекта Федерации (на примере Читинской области) характеризует общие тенденции развития российской федеративной системы, связанные с характеристиками политического пространства его историческими особенностями и основными направлениями реформирования современных федеративных отношений.

3. Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях

Статьи в реферируемых изданиях

- 1 Матафонова Ю А Истоки европейского федерализма /Ю А Матафонова // Вестник ЧитГУ - 2007. - № 44 - С 32 - 37
- 2 Аленочкин В Н Матафонова, Ю А Политика укрупнения субъектов РФ - шаг к строительству эффективного федеративного государства / Ю А Матафонова // Вестник ЧитГУ - 2007 - № 44 С 44 - 47

Научно-методические работы

- 1 Матафонова, Ю А Российский федерализм истоки теории, проблемы /Ю А Матафонова - Чита Экспресс-издательство, 2007 93 с
- 2 Матафонова, Ю А Первопачальная федерализация России как «тург между центром и периферией» / Ю А Матафонова // Третий Забайкальские социологические чтения Материалы конференции Чита ЧитГУ, 2006 -- С 137 – 143
- 3 Матафонова, Ю А Иллюзия советского федерализма / Ю А Матафонова // Материалы научно-практической конференции «Неделя науки» - Чита ЧитГУ, 2006 С 142 - 145
- 4 Матафонова, Ю А К вопросу о методологических основах современного федерализма / Ю А Матафонова // Кулагинские чтения материалы VI Всероссийской научно-практической конференции 30 ноября – 1 декабря 2006 - Чита ЧитГУ, 2006 – С 175 – 179

Лицензия ЛР № 020525 от 02.06.97 г.
Сдано в производство 20.04.07 г.
Уч - изд л 1,5
Тираж 100 экз

Усл. печ л 1,3
Заказ № 87

Читинский государственный университет
672039, Чита, ул. Александро-Заводская, 30

Издательство ЧитГУ