

9

На правах рукописи

*М.А.*

**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



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 Антониды Кузьминична**

**Ведущая организация** ГОУ ВПО «Забайкальский  
~~государственный~~ 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. Тэлса, 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.<sup>1</sup> В контексте зарубежного опыта российскую федерацию рассматривают И.А. Конюхова, А.А. Твердохлеб, В.Г. Введенский, А.Ю. Горохов.<sup>2</sup>

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-Золотарева<sup>3</sup> 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 предопределяющего федеративное устройство: «Федерализм для России – не судьба, а рациональный выбор, продиктованный совершенно реальными вещами – необходимостью приближения власти к гражданину в процессе общенациональной демократизации, требованиями рационализации и внутренней

<sup>1</sup> См. Элазар Д. Что такое федерализм // Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск 1996. Выпуск 3. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. 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. Авакян С.А. О статусе субъекта РФ // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН РАН, 1995. Валентей С.Д. Российские реформы и российский федерализм // Федерализм. 1996. № 1. Топорнин Б.Н. Европейские сообщества: право и институты (динамика развития). М.: ИГиП РАН, 1992. Медведев Н.П. Консенсуальные 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 XXI 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.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и ее субъектами (Актуальные правовые проблемы). – М.: 1996.

<sup>2</sup> См. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт этнополитического становления и перспективы развития // Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления. – М.: Горюхи. 2004. Гавриловский федерализм: современные тенденции // – М.: ИНИОН, 2000. Ойерс-Ливердохлеб А.А., Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. История и практика отечественного и зарубежного опыта. – М.: Серебряные нити, 2002.

<sup>3</sup> См. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М.: 1994. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006.

лифференциации управляющих систем по мере усложнения систем, являющихся объектом управления»<sup>4</sup>

Региональным аспектам современного российского федерализма, проблемам конституционно-правового статуса субъекта РФ и трансформации политических отношений между Центром и субъектами посвящены исследования А А Машнева, А В Усягина, Р Ф Туровского, А И Лебедева, Л Руаи<sup>5</sup>

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 Буришиной<sup>6</sup>

Историческим аспектам становления Забайкалья как региона посвящены труды В Ф Немерова, А В Константинова, Н И Константиновой, В И Василевского, В И Аленочкина, Н В Гордеева, А И Лыцус<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Филосов П А. Федерация в России – некоторые вопросы теории // Федерализм в России. Под ред. Рафарца Хакимова. – Казань 2001. С. 11–12.

<sup>5</sup> См. Машнев 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). Туровский Р Ф. Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // 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. Руаи Л. Отношения «Центр – регионы» в современной России (на примере Красноярского края 1990–2003 гг.) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2004. № 1 (5).

<sup>6</sup> См. Бендина Т Е. Регионы России как предмет политической регионалистики // Россия. Политические итоги XXI века. Второй всероссийский конгресс политологов. 21–23 апреля 2000 г. М.: РОССИНИ. 2002. Бейлина Т Е. Региональная политика Российской Федерации. Учебное пособие. Чита. ЧитГУ. 2003. Родионова А К. Политический институт современного бюджетного федерализма в условиях демократизации Российского государства. автореферат канд. полит. наук. – Чита. 2004. Лесонцев В И. Политико-правовая детерминация судебной власти в контексте социального контроля. дисс. канд. полит. наук. Чита. 2006. Новикова А В. Политические аспекты развития местного самоуправления в Верхней части власти (на примере Читинской области). дисс. канд. полит. наук. Чита. 2006. Лапина В А. Совершенствование государственной службы в системе государственного управления субъекта Российской Федерации. автореферат канд. полит. наук. Чита. 2004. Буришина Ю Г. Совершенствование региональной политики приграничных субъектов РФ как совместная задача двустороннего взаимодействия всех уровней (на примере Читинской области). автореферат канд. полит. наук. Чита. 2005.

<sup>7</sup> См. Немеров В Ф. Чита. История. Памятные места. Судьбы. – Чита. Читинское областное книжное издательство. 1994. Константинов А В. Константинова Н И. 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. Большевикское подполье в Забайкалье. – Иркутск. 1970. Аленочкин В И. Филиппов Н М. Вузовская интеллигенция. Энциклопедия Забайкалья. Читинская область. в 2 т. Т. 1. Гл. ред. Р Ф Гениталлин. Новосибирск: Наука. 2002. Бариннов А О. Батура А Н. Василевский В И. Гордеев Н В. Мельников В И. и др. Забайкалье. Политическое. 20 век // Энциклопедия Забайкалья. Читинская область. в 2 т. Т. 1. Гл. ред. Р Ф Гениталлин. Новосибирск: Наука. 2002. Гордеев Н В. Бугреев В И. Жданова Н И. Советско-китайские отношения в 40–90 гг. Учебное пособие. – Иркутск. 1999. Лыцус А И. Чеслов А И. Образование Читинской области // Энциклопедия Забайкалья. Читинская область. в 2 т. Т. 1. Гл. ред. Р Ф Гениталлин. – 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 измерениях<sup>8</sup>,

- институционально-функциональное, изучающее федерализм через структуру и функции свойственных ему полигических институтов и юридические аспекты организации власти в условиях федерализма<sup>9</sup>,

- 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 институтов<sup>10</sup>, 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 актов<sup>11</sup>,

- историко-логическое, отражающее связь федеративных систем прошлого с современными, выявляющее некую преемственность и прогнозирующее перспективы развития<sup>12</sup>.

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

---

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

<sup>9</sup> Напр. см. Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Политические исследования. 2001. № 4.

<sup>10</sup> Livingston W. S. Federalism and Constitutional Change – N. Y. 1956.

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

<sup>12</sup> 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 ее 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 политико-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 политического 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 концепции, 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 критериев (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 трансформирующегося 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)

**Апробация 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 «Третьи 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 политологии 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 властей, 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-синкретического 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. Альтузиуса)

– 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 проявлений 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 соответствии с изучаемой проблематикой современные федеративные теории классифицированы нами по направлениям: историко-логические, семанτικο-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 1.2 «**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 полицентрического протофедеративного 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 сосуществовании 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 острых дискуссий в XIX в. в связи с некоторой государственной либерализацией. Особенностью формирования российских федералистских теорий XIX в. являлось 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.

Иллюзорность 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 степени развития, а сам СССР, как объединение республик, завоеванных советской властью, представлял нечто переходное к будущей всемирной республике советов.

В параграфе 1.3 «**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 Федерации 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 растерянностью 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, политико-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 совпала с политическими, управленческими и экономическими реалиями,

– *третий* (с 2000 г. – по настоящее время) – этап реформирования сложившейся практики федеративных отношений, выстраивание 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 суверенных прежде субъектов, которые передают свои суверенитетные части союзному государству. В российском варианте суверенность прав субъектов на регулирование своей жизни была «дарована сверху»,

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

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

- асимметричность федерации, выражающаяся 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 тенденции 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 отношения «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 политико-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 федерации характеризует общие тенденции развития российской федеративной системы и позволяет характеризовать федеративные отношения современного периода как стремящиеся к демократическим

В параграфе 2.2 **«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. Особенности 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 определенной мере позволяет избежать некоторых коллизионных проблем. Наряду с Архангельской, Новгородской, Пермской, Псковской 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 2.3 «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 выступат 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 дискуссии 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.) – включивши 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 осуществить 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, выравнивания «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 исходит 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 правового характера для конкретного геополитического пространства и поиском баланса между диаметрально противоположными процессами интеграции и обособления.

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 тенденции 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 ЧигГУ – 2007, - № 44 – С 32 - 37

2 Аленочкин В И Матафонова, Ю А Политика укрупнения субъектов РФ – шаг к строительству эффективного федеративного государства / Ю А Матафонова // Вестник ЧигГУ – 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 Первоначальная федерализация России как «торг между центром и периферией» / Ю А Матафонова // Третьи Забайкальские социологические чтения Материалы конференции – Чита ЧигГУ, 2006 – С 137 – 143

3 Матафонова, Ю А Иллюзия советского федерализма / Ю А Матафонова // Материалы научно-практической конференции «Неделя науки» – Чита ЧигГУ, 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 ЧигГУ, 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. 1,1  
Заказ № 87

---

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

---

Издательство ЧГУ