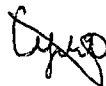


На правах рукописи

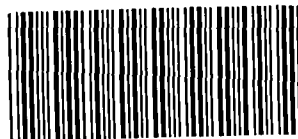


Сулейманов Артур Рамилевич

**Современная Россия между федерализмом и унитаризмом:
политологический анализ**

*Специальность – 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук



4840709

17 МАР 2011

Уфа 2011

Работа выполнена на кафедре политологии ГОУ ВПО
«Башкирский Государственный Университет».

Научный руководитель: - доктор философских наук, профессор
Вальков Алексей Алексеевич

Официальные оппоненты: - доктор юридических наук, профессор
Самигуллин Венир Калимуллович
- кандидат политических наук, доцент
Бадретдинов Ирик Рауфович

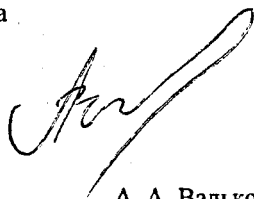
Ведущая организация: Уфимский государственный нефтяной
технический университет

Защита диссертации состоится «24 » февраля 2011 г. в 16-00
часов на заседании Диссертационного совета Д 212.013.13 при ГОУ ВПО
«Башкирский Государственный Университет» по адресу: 450074,
Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32, ауд. 310.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского
Государственного Университета, с содержанием автореферата – на
официальном сайте Башкирского Государственного Университета [http://
www.bashedu.ru/](http://www.bashedu.ru/).

Автореферат разослан 22 января 20 11 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор философских наук, профессор



А. А. Вальков

I. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Современная Россия проходит сложный и динамический процесс становления новой государственности. Отказ от прежней унитарной политической системы, строительство демократического федеративного государства свидетельствуют об этом.

В этой связи, актуальным является выявление политических аспектов развития унитаризма и федерализма в современной России, как ведущих тенденций национально – территориального и административно - территориального становления государства, и определение роли и меры сочетания унитарных и федеративных начал в формировании государственности страны. Актуальность темы диссертации базируется на трёх основных постулатах:

1. Россия переживает сложный переходный период становления государственности, суть которого - отказ от привычной унитарной модели государства и переход к подлинному федерализму.
2. Означенный переход неизбежно сопровождается упорной борьбой унитарной и федеративной тенденций, на стороне каждой из которых выступают достаточно серьезные политические силы.
3. Чрезмерное преобладание федеративных тенденций над унитарными в России грозит распадом страны, такое же преобладание унитарных тенденций чревато возвратом к жёсткой унитарной модели государства и поражением демократии.

Данные положения обуславливают необходимость переосмысления многих представлений об унитаризме и федерализме, как формах национально – территориального и административно - территориального устройства государства, о тенденциях, способных привести к подлинно демократическому укреплению российской государственности, о распределении в стране властных полномочий по вертикали и по горизонтали. Названные обстоятельства предопределили выбор темы исследования, имеющей большое теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности проблемы. Фундаментом в исследовании ведущих тенденций национально – территориального и административно – территориального становления государства являются, для нас, работы И. А. Ильина о государстве и его природе. Помимо этого различные аспекты и проблемы исследуемого предмета рассматривались и рассматриваются в трудах политических мыслителей прошлого и современных ученых. Так:

- 1) Сепаратистские тенденции в становлении государства были в фокусе внимания уже Ж. Бодена, Ш. Монтескье, Ж. – Ж. Руссо, а ныне С. В.

Бирюкова, Д. Горовица, М. А. Домарева, А. Дьяконова, Ч. С. Мамедалиева, В. М. Матюхина.

2) Особое значение для исследования имеет серия статей, опубликованных в журнале «Федералист» А. Гамильтоном, Дж. Мэдисоном, Дж. Джеем, а также анализ их взглядов современными исследователями В. Остромом, С. Линихом, П. Кингом, Д. Элейзером, А. Лейпхартом и другими.

3) Этнополитические аспекты исследуемого предмета рассмотрены в работах Р. Г. Абдулатипова, Г. Б. Старушенко, В. А. Тишкова, А. А. Валькова, М. А. Аюпова, В. М. Суханова, М. Х. Минигалиева и других.

4) Общеетеоретические аспекты исследования федерализма, унитаризма и конфедерализма представлены в трудах С. Г. Туронка, В. Е. Чиркина, В. В. Гайдука, Ю. Н. Дорожкина и др.

5) Особый интерес представляют работы юристов, исследующих правовые аспекты проблемы, таких как: И. А. Умнова, Б. С. Крылов, В. Н. Лысенко, А. Н. Тимонин, В. К. Самигуллин, З. И. Еникеев, Ф. М. Раянов.

6) В диссертации используются работы видных российских политиков и общественных деятелей, например, Г. А. Зюганова, В. В. Жириновского, М. С. Горбачева, В. В. Путина. Они, как правило, изучают практические аспекты федерализма и унитаризма в стране.

7) Анализ проблем развития федерализма и федеративных отношений в современной России даётся в работах Абдулатипова Р. Г., Автономова А. С., Арипина А. П., Барцица И. Н., Герасимова В. Н., Гаджиева Г. А., Дробизевой Л. М., Зорина В. Ю., Мацнева А. А., Медведева Н. П., Михайловой Н. В., Паина Э. А., Соловьёва А. И., Столярова М. В., Зубова А. Б., Пастухова В. Б., Саликова Н. С., Салмина А. М., Эбзеева Б. С., Яковлева А. Н., Илишева И. Г., Дорожкина Ю. Н., Лаврентьева С. Н., Савичева В. Л., Файзуллина Ф. С. и многих других исследователей.

8) Федерализм в контексте демократического развития государства рассмотрен в трудах М. С. Ильченко, Г. И. Грибанова, В. В. Черникова, В. А. Ковалёва.

Вместе с тем, ряд аспектов, проблем, изученных названными учеными, требует, на наш взгляд, дополнительной научной проработки.

Объект исследования – процесс национально – территориального и административно – территориального строительства современной России.

Предметом исследования является политологический анализ борьбы и взаимодействия федеративной и унитарной тенденций в процессе становления современного российского государства.

Цель диссертационной работы заключается в теоретическом поиске наиболее оптимального варианта национально –

территориального и административно – территориального устройства России для обеспечения её государственной стабильности и устойчивого демократического развития в ближайшие десятилетия.

Для достижения поставленной цели предполагалось решение следующих задач:

- исследовать общетеоретические аспекты ведущих тенденций национально – территориального и административно – территориального становления государства;
- подвергнуть анализу центробежные и центростремительные тенденции в становлении России в постсоветский период;
- изучить традиции, достоинства и основные противоречия современного этапа развития в стране унитарной и федеративной тенденций;
- выделить возможные сценарии дальнейшего развития российской государственности в свете исследуемого предмета;
- оценить наиболее вероятные перспективы становления российской государственности в свете борьбы федеративной и унитарной тенденций.

Теоретико - методологической основой исследования стали подходы, разработанные в трудах И. А. Ильина, в посланиях Президентов страны Федеральному собранию РФ: В. В. Путина (2000 – 2008 г. г.) и Д. А. Медведева (2009 - 2010 г. г.), работах целого ряда современных отечественных и зарубежных исследователей проблемы. Кроме этого в диссертации активно использовались исторический, сравнительный, институциональный, диалектический (анализ и синтез противоположностей), общелогические методы исследования.

Рабочая гипотеза исследования: упрочение и развитие государственности современной России, становление в ней подлинно демократических начал в исследуемом аспекте может быть обеспечено только диалектическим синтезом её унитарных и федеративных тенденций.

Научная новизна диссертации и положения выносимые на защиту:

- доказано, что федерализм и унитаризм присущи природе Российского государства, являются его характерными чертами, поскольку обусловлены всем ходом исторического развития страны;
- обосновано, что унитарно – федеративная специфика современной России тесно связана с её внутривнутриполитическими (характер политического режима, господствующая политическая доктрина), экономическими (безработица, скромный достаток большинства населения, неравномерность развития регионов страны) и социальными особенностями современного общества (национальный, конфессиональный состав и др.);

- выделены и аргументированы основные признаки развития унитарной и федеративной тенденций в современном Российском государстве;
- обосновано, что только политика, в основе которой лежит диалектический синтез унитарной и федеративной тенденций, реализуя на практике политический принцип «единство в многообразии», способна сохранить единство такой полиэтнической страны, как Россия, и обеспечить её процветание.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что выдвинутые в ней положения вносят определенный вклад в развитие теории государственности в исследуемом аспекте. Работа раскрывает унитарно – федеративную специфику современной России, знание которой позволит сдерживать излишние центробежные и центростремительные тенденции

Содержащиеся в диссертации материалы и выводы по изучаемой проблематике могут быть использованы в работе органов государственной власти по совершенствованию федеративных отношений в Российской Федерации и оптимизации ее государственного управления. Эти материалы могут быть использованы также при разработке лекционных курсов в ВУЗах по предметам: «Политология», «Этнополитология», «Политическая история России», «Федерология».

Апробация основных положений диссертации. Диссертация подготовлена и обсуждена на заседании кафедры политологии Башкирского Государственного Университета. По результатам исследований было опубликовано 7 статей и тезисов в различных журналах и научных сборниках республиканских и международных научно-практических конференций. В частности, результаты исследования докладывались на Республиканской научно-практической конференции: «Особенности политического процесса в Республике Башкортостан» (Уфа, 24 декабря 2009 г.), II Международной студенческой научно – практической конференции: «Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания» (Новосибирск, 2010 г.), III Международной студенческой научно – практической конференции: «Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания» (Новосибирск, 2010 г.), V Международной научно - практической конференции «Наука и современность – 2010» (Новосибирск, 2010 г.), XIV Международной научно -практической конференции «Система ценностей современного общества» (Новосибирск, 2010 г.).

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения и библиографического списка. Общий объем 138 страниц.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются степень и состояние научной разработанности проблемы, объект и предмет исследования, его теоретико - методологические основы, формулируются цель, задачи и гипотеза исследования, раскрываются его научная новизна, положения выносимые на защиту и теоретико - практическая значимость, дается структура диссертационной работы.

В первой главе - *«Общетеоретические аспекты исследования ведущих тенденций национально - территориального и административно -территориального становления государства»* - автор диссертации рассматривает данный предмет, исходя из постановки вопроса о становлении новой российской государственности в контексте теоретико - методологического анализа центробежных и центростремительных тенденций, с учётом накопленного за последние десятилетия исследовательского потенциала.

В ретроспективном плане рассматриваются общетеоретические аспекты исследования ведущих тенденций национально - территориального и административно - территориального становления государства и понятия «центробежные тенденции» и «центростремительные тенденции».

Центробежные тенденции направлены на разрушение целостности и единства государства, и выражены в основном в форме сепаратизма или сецессии. В отличие от сепаратизма сецессия – это более узкое и определенное понятие, обозначающее требование формального выхода из государства, разрыва связей с центральной политической властью со стороны какой - либо части государственного образования на основании стремления к достижению политической независимости. В этом смысле сецессия – это всегда результат сепаратистских стремлений. Сепаратизм – это более широкое и менее определенное понятие, чем сецессия, поскольку охватывает разнообразные случаи политического отчуждения от центральной власти и сокращения контроля этой власти на определенной территории.

В современной политико – философской мысли существует несколько подходов к анализу сущности сепаратизма. Первый – рассматривает сепаратизм лишь как сугубо отрицательное явление, подчёркивая его «деструктивность», направленность на разрушение. Второй подход видит в сепаратизме не только «деструктивность», но и «конструктивность». Безусловно, сепаратизм, по определению, «деструктивен» всегда, поскольку нацелен на разрушение. Но, в одном случае, он разрушает отжившую, видимо, исчерпавшую свой исторический ресурс форму государственности (СССР, Югославия,

Чехословакия) и расчищает почву для создания нового, жизнеспособного государственного образования. А, в другом случае, он пытается разрушить вполне жизнеспособные государства (Россия, Канада), причём через кровавые потрясения. Таким образом, по нашему мнению, сепаратизм – это сложное многоплановое явление, которое может носить как деструктивный, так и конструктивный характер.

Кроме того сепаратизм не всегда носит военно – насильственные формы, существует также интеллектуальный и информационный сепаратизм, основанный на сознательной политике и борьбе. Стоит отметить и то, что сепаратистские тенденции выполняют и другие функции в политическом процессе. Можно выделить следующие позитивные функции сепаратизма: 1) информационная функция (позволяет Федеральному центру узнать о недовольствах региона и вовремя отреагировать); 2) функция социализации и мобилизации населения региона (увеличение активности масс, правовое и политическое воспитание); 3) разрядка социальной напряжённости; 4) инициирование подготовки и принятия политических решений, адекватных потребностям региона – государства.

Центростремительные тенденции – это тенденции направленные на становление государственности, и выражены в федерализме и унитаризме. Методологически важно, что под «федерализмом» следует понимать, прежде всего: а) политическую тенденцию, направленную на становление федеративного государства; б) форму федеративного государственного устройства; в) идею построения федерации; а под «федерацией» - форму государства, в которой в полном объёме реализуется принцип федерализма. Под «унитаризмом» следует понимать: а) политическую тенденцию, направленную на становление унитарного государства; б) форму унитарного государственного устройства; в) идею построения унитарного государства; а под «унитарным государством» - форму государства, в которой в полном объёме реализуется принцип унитаризма. Понятие «федерализм» шире понятия «федерация», поскольку федерализм охватывает и те процессы федерализации, которые протекают в унитарных государствах и конфедерации при переходе к федеративному устройству. Таким образом, диссертант подчёркивает, что понятия «федерализм» и «федерация», «унитаризм» и «унитарное государство» не тождественны, хотя и взаимосвязаны между собой.

Федерализм в унитарных государствах чаще всего проявляет себя в форме регионализации и автономизации, то есть выражается в децентрализации власти; в конфедерациях же, наоборот, определяется как течение централизации власти. Таким образом, федерализм может выражаться как в политике централизации, так и децентрализации, в

зависимости от того в каком государстве протекает. Поэтому федерализм, как политическую тенденцию, следует рассматривать с четырёх позиций: 1) как тенденцию к объединению государственных образований (переход конфедерации в федерацию); 2) как тенденцию к разделению единого государства на составные части по территориальному, национальному и национально – территориальному признаку (переход унитарного государства в федерацию); 3) как тенденцию к формированию государства с сильной центральной властью (централизация в конфедерациях); 4) как тенденцию децентрализации проявления государства (децентрализация в унитарных государствах).

Унитарные тенденции проявляются лишь в централизации власти. Унитаризм развивается в федерациях и собственно в унитарных государствах, в конфедерациях унитарные начала совпадают с федерализмом, поскольку выражаются в централизации власти, и направлены на становление федерации.

В диссертации отмечается, что понятия централизации и децентрализации являются условными, поскольку не существует «абсолютной централизации» и «абсолютной децентрализации», так как оба процесса имеют смысл лишь в сравнении с другими процессами или политической системой в целом. В современном понимании границы между федерализмом и унитаризмом условны и расплывчаты, а государства различаются скорее конкретными параметрами, чем принадлежностью к общим типам.

Во второй главе - *«Анализ центробежных и центростремительных тенденций в постсоветской России»* - выделяются объективные и субъективные причины развития центробежных и центростремительных тенденций в постсоветской России. Так же делается вывод, что на сегодняшний момент центростремительные тенденции в Российской Федерации преобладают над центробежными, и тем самым ликвидируется угроза целостности страны.

Однако ещё совсем недавно Россия переживала децентрализацию: политический конфликт в Чечне; некоторые регионы получили статус свободных экономических зон (Республика Татарстан); в ряде регионов России возникли сепаратистские идеи, не имеющие под собой какой – либо этнической основы, в частности в Екатеринбурге заговорили о Уральской Республике, во Владивостоке о необходимости создания Дальневосточной Республики. В первые годы после развала Советского Союза политические силы, заинтересованные в сохранении целостности России, были весьма слабыми. Лидеры национальных республик требовали суверенитета для своих государственных образований, а русские националисты не способствовали укреплению общероссийского единства, так как мечтали о восстановлении СССР. С падением

Советского Союза была разрушена и прежняя формула идентичности граждан ("советский человек") и началось дробление гражданского самосознания.

Немаловажным является то, что в СССР существовало противоречие двух государственно – образующих принципов: национально – территориального и административно – территориального, которые были заложены ещё в царской России. С развалом Советского союза ситуация в Российской Федерации не изменилась, однако механизмы управления Центра субъектами Федерации ещё не были сформированы, или были неэффективными. Это в свою очередь вызвало всплеск этнического сепаратизма в национальных республиках в самом начале 90-х годов XX века.

К концу 1993 года центробежные тенденции, в целом, начали постепенно угасать. С одной стороны, – это было связано с тем, что понизился уровень активности национальных движений, которые выступали с сепаратистскими лозунгами. С другой стороны, – завершилось противостояние Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации роспуском парламента. Однако центробежные тенденции вновь актуализировались в 1998 году – в период экономического кризиса в России. Субъекты Российской Федерации ввели административное регулирование цен на продукты питания и запрет на их вывоз за пределы соответствующего региона. Федеральный центр отреагировал на сложившуюся ситуацию моментально, и уже 23 сентября 1998 года Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Скуратов дал указание всем прокурорам субъектов Федерации проверить законность действий местных властей о приостановлении перечисления налоговых и иных платежей в федеральный бюджет, в результате чего регионам пришлось отменить свои решения.

Диссертант выделяет следующие причины развития центробежных тенденций:

а) с распадом СССР Россия, хотя и являлась формально федерацией, но по сути оставалась унитарным государством, поскольку управление субъектами Российской Федерации происходило из Федерального центра, а механизмы управления регионами были ещё не сформированы, или были неэффективными;

б) устарели хозяйственно – экономические отношения между центром и регионами, средства заработанные развитыми регионами России уходили в федеральный бюджет, и назад возвращалась только лишь малая их часть, что естественно вызывало негодование лидеров субъектов Федерации в период политической нестабильности и крушения государственно – партийного аппарата;

в) с падением СССР и разрушением «советской идентичности» в общественном сознании образовался вакуум, который умело был заполнен сепаратистскими лозунгами этнических элит;

г) имела место политическая нестабильность, выражавшаяся в борьбе Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, которые в свою очередь использовали свои полномочия и административные ресурсы для того, чтобы перетянуть на свою сторону регионы страны.

Одновременно в постсоветской России существовали объективные и субъективные причины развития центростремительных тенденций:

а) в конце 1993 года понизился уровень активности национальных движений, которые выступали с сепаратистскими лозунгами (выборы 1994 года и поздние выборы в органы государственной власти субъектов федерации показали, что национальные движения во многом лишились поддержки населения), и людей больше заботило сохранение целостности страны;

б) завершилось роспуском парламента противостояние Президента Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, и в стране наметилась политическая стабилизация;

в) были пересмотрены прежние хозяйственно - экономические отношения между регионами и центром (увеличена доля региональных бюджетов из федерального центра, несколько расширены права регионов во внешнеполитической деятельности);

г) принятие Федеративного договора 1992 года и Конституции РФ, а затем и политика В. В. Путина, направленная на сохранение целостности и единства российского государства, принесли свои положительные результаты.

В третьей главе - *«Традиции, достоинства и противоречия современного этапа развития в России унитарных и федеративных тенденций»* - диссертант отмечает, что Россия вплоть до принятия конституции Российской федерации 1993 года оставалась фактически унитарным государством, однако идеи федерализма возникали в ней в различные исторические периоды. И в этой связи выделяет *определённую закономерность сосуществования федерализма и унитаризма в истории российской государственности*:

1) Киевская Русь и Московское государство:

а) *протофедеративная тенденция* - феодальная раздробленность;

б) *унитарная тенденция* - объединение вокруг Москвы, создание централизованного Московского государства;

2) Российская империя:

а) *федеративная тенденция* – обретение некоторыми землями, вошедшими в состав России, определённых статусов (автономность, конституции, собственные законы) и привилегий;

б) *унитарная тенденция* – создание абсолютной монархии, самодержавие, централизация власти;

3) Советская Россия:

а) *федеративная тенденция* – провозглашение формальной федерации (Конституция 1918, 1924, 1936, 1977 г.);

б) *унитарная тенденция* – централизация власти, государство остаётся фактически унитарным, управление регионами из центра;

4) Постсоветская Российская Федерация:

а) *федеративная тенденция* – принятие Конституции 1993 года, подписание Федеративного договора 1992 года, реальная политика, проводимая регионами государства;

б) *унитарная тенденция* – постепенная централизация и вертикализация власти, преодоление излишней регионализации и суверенизации субъектов России, преодоление угрозы распада государства.

Далее аргументируется, что как федерализм, так и унитаризм характерны сущности (природе) Российского государства, поскольку обусловлены всем ходом предшествующего исторического развития страны. Более того, по мнению диссертанта, синтез унитаризма и федерализма является спецификой России, поскольку унитарные и федеративные тенденции развивались одновременно в лоне страны, в ходе всей истории становления российской государственности, независимо от типа государственного устройства или политического режима.

Унитарно - федеративная специфика развития нынешней России связана не только с историческими и культурными особенностями государства, но и с внутриполитическими, экономическими и социальными особенностями современного российского общества. В идеальном смысле федеративная тенденция направлена на рассредоточение власти между центром и регионами, а значит стремится к демократическим началам и процедурам (политический плюрализм, развитие местного самоуправления, выборность и сменяемость центральной и региональной власти). Унитарная же тенденция, напротив, стремится укрепить позиции центральной власти, повысить её авторитет в обществе, используя при этом даже недемократические, авторитарные методы воздействия и управления (замена выборов должностных лиц и чиновников назначением, использование административного ресурса). То есть в идеале федеративная тенденция направлена на построение демократического государства, унитарная – на становление недемократического политического режима. Однако ни

федеративная, ни унитарная тенденции в современной России не могут существовать друг без друга, поскольку в стране ещё не найдена формула такого государственного устройства, которая бы удовлетворяла интересам всех основных групп и слоев общества. Следовательно, помимо демократических начал, которые в исследуемом вопросе олицетворяет собой федеративная тенденция, в стране с необходимостью действует и в обозримой перспективе будет действовать авторитарное начало, проявляющее себя в унитарной тенденции. И только их разумный и взвешенный баланс, их, если так можно выразиться «мирное сосуществование», может, на наш взгляд, обеспечить стабильное поступательное развитие страны. В этом кроется смысл унитарно – федеративной специфики развития России.

Теперь несколько соображений о взаимосвязи унитарно-федеративной специфики развития страны с экономическими особенностями российского общества. Возникновение экономических проблем в стране (безработица, скромный достаток основной массы населения) напрямую сказывается на унитарно-федеративной специфике России. Так, если низкий уровень жизни русских регионов ведёт к усилению унитарной тенденции, ибо у населения появляется чувство «второсортности» и возникает потребность в некой уравниловке в правах и возможностях с национальными республиками, то экономическая отсталость и бедность национальных республик приводит к усилению федеративной тенденции со ссылкой на игнорирование центром этнических интересов. Таким образом, экономическое благосостояние населения во многом определяет развитие унитарно-федеративной специфики государственности, и любое существенное экономическое потрясение чревато для страны негативными последствиями.

Существует определённая взаимосвязь и между унитарно-федеративной спецификой российской государственности и социальными особенностями общества (национальный и конфессиональный состав населения). В целом, очевидно, что унитарная тенденция направлена на становление единой российской нации, предполагающей в отдаленной перспективе размытие национальных и конфессиональных границ внутри страны. Федерализм же, напротив, стремится к сохранению этнического и конфессионального многообразия населения. Таким образом синтез унитарных и федеративных тенденций реализует на практике политико-правовой принцип «единство в многообразии».

Диссертант выделяет и аргументирует основные признаки развития унитарной и федеративной тенденций в современном Российском государстве:

- 1) укрупнение субъектов Российской Федерации и создание Федеральных округов во главе с полномочными представителями президента Российской Федерации;
- 2) изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 3) назначение глав регионов Президентом РФ, но по представлению партии, имеющей большинство в парламенте субъекта Российской Федерации;
- 4) увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации до шести лет с одновременным увеличением срока полномочий депутата Государственной Думы Российской Федерации до пяти лет.

На наш взгляд, политика реформирования административно – территориального устройства Российской Федерации, выраженная в укрупнении регионов и создании Федеральных округов, одновременно свидетельствует о развитии и унитарной и федеративной тенденций в стране. В частности, унитаризм здесь проявляется в том, что данная политика направлена на усиление жёсткой вертикализации власти, обеспечивающей централизованный контроль над территориями и политическими элитами регионов. С другой стороны, политика укрупнения субъектов Российской Федерации направлена и на развитие федеративных начал в государстве, поскольку данная реформа приводит к слиянию небольших регионов, и, следовательно, к увеличению их реальной мощи, и к усилению их политических и экономических позиций в стране.

Диалектический синтез унитаризма и федерализма проявляется и в изменении порядка формирования Совета Федерации. Унитаризм здесь выражен в том, что главы регионов и председатели законодательных собраний субъектов федерации, которые раньше автоматически входили в состав верхней палаты парламента, лишились возможности самостоятельно лоббировать свои региональные интересы на федеральном уровне. Теперь в состав Совета Федерации входят по два представителя от субъекта России из законодательной и исполнительной власти. В тоже время усиливается роль Совета Федерации в регулировании федеративных отношений, поскольку с августа 2000 года верхняя палата парламента функционирует на постоянной основе (до 2000 года Совет Федерации не работал на постоянной основе, и лишь собирався на сессии). А в соответствии с Конституцией РФ 1993 года основные задачи Совета Федерации состоят в наблюдении и контроле за деятельностью федерального правительства и Президента РФ. Таким образом, с одной стороны, лидеры регионов отстраняются от политического участия в Совете Федерации, в чём нельзя не увидеть проявления унитарной тенденции. С другой, усиливается роль Совета

Федерации в политике, которая направлена на контроль за деятельностью Федерального правительства и Президента РФ, в чём проявляет себя федеративная тенденция в развитии российской государственности.

Диалектический синтез унитаризма и федерализма прослеживается и в назначении глав регионов Президентом РФ. С одной стороны, данная реформа, безусловно, направлена на укрепление вертикали власти и усиление позиций Президента России, поскольку выборы региональных лидеров были заменены федеральным назначением (унитаризм). С другой стороны, в процедуре назначения глав субъектов федерации прослеживается развитие федеративной тенденции через усиление роли регионального парламента, поскольку назначение глав регионов Президентом РФ происходит по представлению партии, имеющей большинство в парламенте субъекта России. Тем самым укрепляется не только вертикаль, но и горизонталь власти. Усложняются механизмы формирования органов государственной власти в субъектах, но вместе с тем, сама процедура становления государственной власти становится более прозрачной, тем самым, увеличивается возможность граждан влиять на власть, и усиливается её ответственность перед избирателями.

Так же можно отметить, что унитарно-федеративная специфика развития России прослеживается как в увеличении срока полномочий Президента Российской Федерации, так и депутатов Государственной Думы. Мы полагаем, что увеличение срока полномочий Президента Российской Федерации до шести лет можно расценивать как проявление унитарной тенденции, поскольку эта мера усиливает позиции центральной власти. Увеличение же срока полномочий депутата Государственной Думы Российской Федерации до пяти лет трактуется нами в русле развития федеративной тенденции, поскольку усиливаются позиции нижней палаты парламента, которая избирается всенародно во всех субъектах федерации и даже может, согласно Конституции, инициировать процедуру импичмента Президента РФ. Таким образом, наряду с укреплением президентской власти в России укрепляется и власть представительного органа – Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Таким образом, тенденция укрепления российской государственности, на наш взгляд, представляет собой диалектический синтез унитарного и федеративного начал, сохраняющий достоинства обеих указанных направлений. На практике это должно означать, что будучи федеративным союзом по форме, Россия должна стать государством, в котором реализовано единое волеуправление всех уровней власти, в том числе единство волеуправления власти центральной и власти субъектов федерации. Российское государство

должно органично сочетать в себе и признаки корпорации (федерализм), и учреждения (унитаризм). Как это сформулировано во второй аксиоме власти И. А. Ильина: «Государственная власть в пределах каждого политического союза должна быть единой. Принцип государственного единения связывает множество людей их отношением к общему и единому источнику положительного права»¹.

Подобный синтез унитаризма и федерализма проявляется как в государственной политике, проводимой центральной властью, так и в нормативно – правовой доктрине Российского государства и в политике, проводимой субъектами федерации. Одностороннее же развитие унитарной или федеративной тенденций неприемлемо для России, поскольку может привести страну к крайним позициям: жёсткий унитаризм или распад государства.

На сегодняшний момент, унитарно-федеративная специфика развития государства побуждает на выработку правовых и других действенных механизмов регулирования взаимоотношений между федеральным центром и регионами, при которых сохраняется целостность страны и не нарушаются права субъектов федерации.

В четвёртой главе - *«Перспективы становления российской государственности в свете борьбы унитарной и федеративной тенденций»* - диссертант выделяет возможные сценарии дальнейшего развития российской государственности:

- а) сохранение асимметричной федерации;
- б) переход к симметричной федерации посредством губернизации;
- в) переход к симметричной федерации посредством республиканизации;
- г) переход к симметричной федерации на основе территориально-окружного принципа построения России.

За сохранение асимметричной федерации выступают, прежде всего, политические силы национальных республик России. Сторонники данной модели исходят из того, что двусторонние договора, заключённые между федеральным центром и регионами России, носят более практическое значение, нежели Конституция Российской Федерации, и что не центр делегирует субъектам часть предметов ведения и полномочий, а субъекты делятся властью.

Безусловно, в России не существует двух одинаковых субъектов федерации, каждый из них имеет свой уровень экономического и политического развития, и отношения с центром базируются на законах и исторически сложившихся традициях. В этой связи трудно не согласиться с тем, что невозможно одним документом или даже изменением законодательства в одночасье разрешить все эти проблемы.

¹ Ильин И. А. Аксиомы власти // Социум. 1993, № 26-27. С.66-75.

Силовые методы неприемлемы, а на все другие потребуются годы совместного развития и самого серьезного взаимодействия. Однако не стоит забывать и того, что идею сохранения асимметричного государства активно используют и сторонники регионального и национального сепаратизма, которые под этническими лозунгами скрывают истинные меркантильные интересы.

В основе модели губернизации лежит идея сохранения современного территориального устройства России, с отказом от национально-территориального деления Российской Федерации (создание губерний), и в отличие от территориально – окружного деления данный вариант не предусматривает сокращение числа субъектов России. В целом, в защиту губернизации выступают русские регионы, чтобы уравниваться в правах с национальными республиками, и Федеральный центр, чтобы укрепить центральную власть. Национальные республики выступают их оппонентами и против губернизации. Безусловно, политика губернизации, выраженная в создании равноправных субъектов федерации, актуальна в нашей стране, где проживает примерно 80 процентов русских. Однако, реализация данного процесса должна носить осознанный, демократический характер, во избежание этнополитических конфликтов, и механический подход здесь невозможен.

По мнению диссертанта, возможен переход к симметричной федерации на основе формального национально – территориального принципа (всеобщей республиканизации). В защиту политики республиканизации можно привести следующие аргументы:

- а) статус республик наиболее близок и понятен федеральным властям и властям субъектов России (в большей мере отвечает их представлениям о форме государственности субъекта Российской Федерации), и в отечественной истории государственности составными частями СССР и РСФСР являлись именно республики;
- б) республики являются наиболее устойчивыми национально-территориальными единицами России;
- в) политика республиканизации выражена не в ограничении экономических и политических прав национальных республик (в отличие от губернизации), а в увеличении прав остальных регионов России;
- г) наиболее стабильными федерациями оказываются государства с однородным по статусу составом субъектов федерации.

Безусловно, политика республиканизация России не является тем "идеальным типом", на который походила бы существующая реальность. Однако данная политика не является новшеством в нашем государстве,

и имеет свой прототип в «Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации» 1990 года.

Наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства в России является, вероятно, политика создания федеральных округов и укрупнения регионов. Федеральные округа в перспективе должны стать административной и территориальной структурой, на уровне которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. С одной стороны, должны быть сохранены федеративные принципы построения государства, включая самостоятельность субъектов в сфере их компетенции, развитие местного самоуправления, с другой - создание и укрепление институтов и механизмов федерального присутствия и вмешательства в регионах, обеспечение четкой и внятной региональной политики государства. Округ, в связи с этим, должен обладать всеми необходимыми полномочиями как для осуществления государственного управления, так и для реализации интересов и потребностей территорий.

Развитие системы округов создает ряд предпосылок для изменения расстановки сил между регионами и региональными элитами. Можно ожидать, что субъекты федерации, объявленные столицами округов, существенно укрепят свои федеральные политические позиции, увеличат «политический вес». Одновременно могут несколько ослабнуть политические позиции ряда признанных лидеров губернаторского корпуса, чьи города не получили «столичного» статуса. Подобные регионы превращаются в своеобразные «подавленные» региональные центры. В экономическом плане новые столичные регионы могут в перспективе получить дополнительные инфраструктурные преимущества над другими субъектами федерации.

В тоже время совершенно очевидно, что и переход к территориально – окружному делению государства не может быть произведен одномоментно. Это развернутый по времени процесс последовательного реформирования государственной системы.

Автор диссертации убежден, что государственное устройство современной России носит и должно носить черты конституционно - договорного федерализма, в основании которого положены два начала: конституциональность (унитаризм) и договор (федерализм), в которых как раз и выражен диалектический синтез унитарной и федеративной тенденций. Взятые же по отдельности, как возможные модели развития страны и конституционный, и договорной федерализм несостоятельны, и даже губительны для России.

На наш взгляд, на современном этапе становления российской государственности, симметричная модель федерации является наиболее

благоприятной и эффективной для России. Однако, резкий, необдуманный скачок в сторону построения симметричной федерации, может подорвать устои ещё полностью не сформировавшейся российской государственности. На сегодняшний момент невозможно реализовать фактическое равенство субъектов Федерации, даже если бы такая идея была провозглашена конституционно. Однако с совершенствованием федеративных отношений Россия может и должна перейти к симметричности – однопорядковому показателю.

Немаловажным является и то, что вариант государственного строительства страны обязательно должен исходить из повышения статуса субъекта федерации, и ни в коем случае из понижения, даже если это касается только административно – территориальных образований. Ибо психологически гораздо проще смириться с тем, что «кто-то дорос до тебя», чем с тем, что «ты опустился до кого-то».

В *Заключении* диссертации подводятся основные итоги исследования.

Особо подчёркивается, что для Российской Федерации является актуальным поиск политического принципа «золотой середины» при котором, с одной стороны, обеспечивается некая самостоятельность, проводимой регионами политики (федеративная тенденция), с другой - сохраняется целостность государства и власти (унитарная тенденция).

Обеспечение единства государства и многонационального народа Российской Федерации, создание условий для нормального функционирования власти на разных уровнях в конечном итоге сегодня определяет смысл и перспективы развития российского федерализма.

Список научных публикаций

Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных перечнем ВАК:

1. Сулейманов А. Р. Анализ унитарно – федеративной специфики российской государственности на основе учений И. А. Ильина// Вестник Башкирского Государственного Университета. 2010. Т.15. №3. с.801-802.

Научные публикации в иных изданиях:

2. Сулейманов А. Р. Анализ центробежных и центростремительных тенденций в постсоветской России// Особенности политического процесса в Республике Башкортостан: Материалы Республиканской научно – практической конференции 24 декабря 2009 г. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2009. – с. 79-87.

3. Сулейманов А. Р. Перспективы становления российской государственности в свете борьбы унитарной и федеративной тенденций// Политический альманах Башкирского государственного

университета: Сборник научных статей. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2010. – с.41-45.

4. Сулейманов А. Р. Исторические традиции унитаризма и федерализма в России// Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания: Сборник материалов II Международной студенческой научно – практической конференции/ Под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. – с.122-125.

5. Сулейманов А. Р. Основные модели институциональной модернизации России в свете борьбы унитарной и федеративной тенденций// Наука и современность 2010: сборник материалов V Международной научно - практической конференции: в 3-х частях. Часть 2/ Под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. с. 42-47.

6. Сулейманов А. Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом// Система ценностей современного общества: Сборник материалов XIV Международной научно - практической конференции/ Под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. с. 148-152.

7. Сулейманов А. Р. О некоторых особенностях унитарно-федеративного развития России// Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания: Сборник материалов III Международной студенческой научно – практической конференции/ Под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. с. 110-114.

СУЛЕЙМАНОВ Артур Рамилевич

**Современная Россия между федерализмом и унитаризмом:
политологический анализ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

*Лицензия на издательскую деятельность
ЛР № 021319 от 05.01.99 г.*

Подписано в печать 21.01.2011 г. Формат 60х84/16.
Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,58.
Тираж 100 экз. Заказ 20.

*Редакционно-издательский центр
Башкирского государственного университета
450074, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*

*Отпечатано на множительном участке
Башкирского государственного университета
450074, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*