

На правах рукописи

ЛАНЦМАН Евгений Лазаревич

**СТАНОВЛЕНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Р

Ф

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

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Москва - 2006

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

Научный руководитель:

- доктор политических наук
Смирнова Светлана Константиновна

Официальные оппоненты:

- доктор политических наук
Возжеников Анатолий Васильевич

- кандидат политических наук
Еремин Евгений Владимирович

Ведущая организация:

Российский университет дружбы народов,
кафедра сравнительной политологии.

Защита состоится «22» июня 2006 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, 1-й учебный корпус, ауд. 3372.

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

Автореферат разослан «__» мая 2006 г.

**Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат политических наук**



С.А. Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российский федерализм в новом качестве функционирует почти пятнадцать лет, со дня подписания Федеративного договора. Его позитивные стороны в сохранении и развитии российской государственности, как и частичные социально-политические издержки, определяются в полной мере противоречиями демократизации сфер общественного развития России.

Россия находится на этапе становления федеративной государственности, которая разворачивается на фоне сложных и противоречивых социально-экономических, правовых отношений. Страна все еще переживает глубокий системный кризис, охватывающий практически все стороны ее общественной жизни.

Сегодня важно дать объективный анализ процессу становления и развития федерализма в России во всей его противоречивости, характеризующегося борьбой отжившего и нарождающегося в российской государственности.

Вот почему актуальным являются глубокие его исследования методологических проблем развития федерализма в России, исторических его предпосылок. Важно, с позиции некоторой временной дистанции, всесторонне осмыслить наиболее сложный период в его становлении – возникновение при всей противоречивости работающей модели нового федерализма, обеспечивающего сохранение Российского государства, его целостности и суверенитета, гарантию неповторения судьбы СССР. При этом нельзя игнорировать исследование роли Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 года, определившего форму и содержание реального российского федерализма, основные положения которого были закреплены в Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 года.

Осуществление конституционных принципов федерализма, обеспечивающих баланс интересов Федерации и ее субъектов было затруднено отсутствием необходимой правовой базы. Последовательной создание такой базы дает стимул для развития федерализма в России, устранению противоречий между федеральным центром и субъектами федерации.

Раскрывая специфику становления российского федерализма, важно определить тенденции его развития, сохранение его региональных особенностей, нарождающейся новой региональной политики.

Безусловно, совершенствование федерализма во многом обусловлено уровнем теоретической и практической компетентности управления, качественно подготовленным кадровым потенциалом, поиском форм участия в управлении в федеральных органах и на местах представителей всех народов страны. Спектр данных проблем в сопоставлении с функционированием различных моделей федерализма в зарубежных государствах может оказаться полезным в деле федеративного строительства в нашей стране.

Определение перспектив развития Российской Федерации требует комплексного подхода к определению тенденций на основе углубления демократизации всех сфер общественного развития. Федерализм необходимо рассматривать не только как фактор сохранения и упрочения российской государственности, а, прежде всего, как основу удовлетворения экономических, социокультурных, духовных интересов народов, составляющую его социальное содержание.

Поэтому, несмотря на большой объем литературы по проблемам федерализма как в центре, так и в регионах, научный анализ процессов его развития всегда будет актуальным.

Степень научной разработанности проблемы.

Проблема анализа развития федерализма в России привлекает внимание ученых разных специализаций: юристов, политологов, историков, экономистов, культурологов, этнологов и т.д. Сложилась самостоятельная научная дисциплина «федералистика». Предпринята попытка Р.Г. Абдулатиповым определить самостоятельную научную и учебную дисциплину «федералогия», комплексно отражающую специфику и потенциал теории и практики мирового и российского федерализма¹. По его мнению, новая федеративная Россия уже осознала необходимость такого комплексного и предметного подхода к систематизации теории и практики федерализма.

Многие исследователи обращают внимание на то, что специальных, обобщенных работ, посвященных комплексному анализу развития российского федерализма пока нет. А имеющаяся большая исследовательская литература хотя и выступает источником продуктивной

¹ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 5.

информации, но дает немало поводов для поиска концептуальных решений, гипотез и теоретических ориентиров¹.

Для углубленного анализа становления и развития федерализма в России нередко привлекаются работы западных исследователей – Д. Дж.Элазара, П. Кинга, Р. Даниэлса, Х. Линца, В. Острома, К. Росса, и др.². В них исследуется зарубежный опыт федеративных отношений, представлена теория федерализма, анализируются проблемы регионализма, подчеркивается, что федерализм представляет демократическую форму государственного устройства. Труды этих ученых распространялись в научных журналах, использовались в авторских публикациях. П. Кинг подчеркивает, что «федерацию удобно определять как конституционную систему, которая являет собой пример разделения (полномочий) между центральным и региональным правительством, и в которой регионам даровано особое представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне. Самая характерная черта федерации, – укрепление региональных компонентов таким образом, что они представлены в центре и в этом смысле составляют часть его»³.

В.Остром расширяет функции федерализма, обращая внимание на его взаимосвязь с демократической организацией общества и самоуправлением.

Новейший период российской государственности связан и в теоретико-методологическом, и в практическом аспектах с поиском ответов на многие вопросы политического, экономического, социально-психологического, этнического характера. Многие из этих проблем имеют фундаментальный смысл. По Д.Дж. Элазару – это классификация федеральных систем: союзы, конституционно-децентрализованные союзы,

¹ Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики – субъекта Российской Федерации // Автореф. дисс. д.п.н. М., 2001. С. 7.

²Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: М., 1993; Линц Х., Степан А. Государственность, национализм и демократизация // Полис. 1995 № 7; Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5; Кола Д. Противоречия в конституционной истории СССР / Россия и строительство многонационального правового государства // Полис. 1998. № 6; Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3; Элазер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5; Ян Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство // Полис. 2000. № 1.

³ Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. С. 14-15.

федерации, конфедерации, ассоциированные государства, кондоминиумы, лиги и различные формы совместного управления и т.д.

Современная российская федералистика базируется на анализе теории и практики зарубежного федерализма. Однако она имеет прочную теоретическую базу, представленную трудами отечественных исследователей федерализма.

Различные аспекты становления и развития федерализма в России были предметом научно-практических исследований многих ученых и политиков. Среди них: Р.Г. Абдулатипов, А.С. Автономов, Л.Ф. Болтенкова, С.Д. Валентей, И.Н. Барциц, В.М. Герасимов, Н.М. Добрынин, Б.С. Крылов, В.Н. Лысенко, Н.В. Михайлова, А.А. Мацнев, Н.П. Медведев, М.В. Столяров, И.А. Умнова, В.А. Черепанов, В.Е. Чиркин и др.¹ В них присутствует политологический анализ становления российского федерализма за пятнадцатилетний период. Исследовались важнейшие проблемы развития федерализма: асимметрии, этнических аспектов, разграничения предметов ведения и компетенции во властных отношениях центра и субъектов Российской Федерации, экономические проблемы, региональные особенности федерализма, основные этапы становления законодательных основ российского федерализма и другие проблемы.

Исследователи федерализма все чаще опираются на труды ученых предшественников, разрабатывавших теорию федерализма в прошлые

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2001; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3-х кн. М., 1992-1996; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000; Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000; Герасимов В.М. Разграничение предметов ведения и полномочий. М., 2002; Крылов Б.С. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации и поиск оптимальных путей // Журнал российского права. 1997, № 1; Лысенко В.Н. Российская конституция: проблемы совершенствования // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998; Михайлова Н.В. Российский федерализм в контексте мирового опыта. М., 2002; Мацнев А.А. Регион в системе федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 2000; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. Учебное пособие. М., 2005; Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. М., 1998; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.

века. Среди них А.С. Яценко, П. Драгоманов, Г. Новоторжский, Ф.Ф. Кокошкин и др.¹

Внимание к проблемам федерализма обусловлено не только необходимостью упрочения государственности и сохранения территориальной целостности России, обращает внимание Р.Г. Абдулатипов, но и укрепления демократии через соблюдение прав и законных интересов различных национальностей, предотвращение межэтнических конфликтов, развитие рыночной экономики на основе учета особенностей культуры и традиций народов Федерации. «Федерализм, - подчеркивает он, - это своего рода сердцевина национальной политики, если под ней иметь в виду политику по отношению к многочисленным национальностям и территориям России. Главное при этом, чтобы ... соблюдалось равноправие граждан независимо от их национальностей во всех сферах жизни, обеспечивались равноправие и национальная справедливость в функционировании исторических сообществ»².

Однако в литературе встречается и другая позиция, утверждающая в частности, что национальный признак несовместим с федерализмом. «Федерализм, - пишет Л. Смирнягин, - задуман для того, чтобы совместить преимущества крупного государства с выгодой самостоятельности территориальных общностей людей, которые, согласно принципам федерализма в условиях демократии, обладают неотъемлемыми и равными правами решать свои насущные проблемы самостоятельно по месту проживания... Национальный же вопрос решается в принципе внутритерриториально, так как решение адресуется всем входящим в данную нацию вне зависимости от места проживания в пределах страны, поскольку их право защищаться во всех точках страны вполне одинаково»³. Однако до сих пор в отечественном обществоведении нет единой концепции развития федерализма. Идут теоретические дискуссии о предпочтительности той или иной формы государственного устройства, о путях и тенденциях его развития.

¹ Яценко А.С. Теория федерализма: опыт систематической теории права и государства. Юрьев, 1912; Драгоманов М., Новоторжский Г. Национальность, автономия, федерация. М., 1906; Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Пг., 1917.

² Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 130.

³ Федерализм и региональные отношения (Опыт России и Западной Европы). М., 1999. С. 36-37.

Большое число научных трудов посвящено роли региональной политики в совершенствовании федеративных отношений. Это работы В.Г. Введенского, В.В. Климанова, А.А. Кисельникова, Н.П. Медведева, В.К. Медведевой, Л.А. Смирнягина, А.И. Сухарева, И.А. Умновой и др.¹

Следует подчеркнуть, что специфика региональных и территориальных проблем российского федерализма как никогда требует более глубокого исследования. Пока еще недостаточно уделяется внимания анализу интегральной модели территориального развития.

Интерес представляют труды ученых в регионах, глубоко и последовательно разрабатывается теория федерализма в Татарстане, Дагестане, Ростове-на-Дону, Новосибирске и др.

Проблемы федерализма стали одними из важнейших исследовательских направлений в Российской академии государственной службы при Президенте РФ. За последние десять лет только на кафедре национальных, федеративных и международных отношений было подготовлено свыше 30 кандидатских и докторских диссертаций.

Объектом исследования являются федеративные отношения, складывающиеся в Российском государстве.

Предметом исследования является политологический анализ закономерностей становления российского федерализма, выявление исторической взаимосвязи, проявляющейся в его характере, тенденций развития.

Целью исследования является осмысление процессов становления и тенденций развития современного российского федерализма. Для реализации этой цели решаются следующие задачи:

- определить теоретико-методологические основы анализа становления и развития российского федерализма;
- осуществить историко-политологический анализ особенностей становления современного российского федерализма;

¹ Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000; Климанов В.В. Региональное развитие и экономическая самостоятельность субъектов Российской Федерации. М., 2000; Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. Учебное пособие. М., 1998; Медведев Н.П. Политическая регионалистика. Учебник. М., 2002; Медведева В.К. Региональная политика России в условиях реформирования федеративных отношений. М., 2002; Сухарев А.И. Основы регионологии. Саранск, 1998; Смирнягин Л.А. Концепция региональной системы России. Саранск, 1998.

- выявить роль и значение международного опыта в развитии федерализма в России;

- осмыслить тенденции развития федеративных отношений в России: соотношение централизации и децентрализации;

- проанализировать сущностную проблему реализации федеративных отношений – разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти;

- обосновать закономерность регионализации в управлении федеративными отношениями, его роль в его совершенствовании.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются такие методы исследования, как: метод комплексного анализа, политико-правовой, исторический, системно-структурный, логический и иные методы научного познания. Политико-правовой метод позволил, в частности, проанализировать изменения, происходящие в процессе совершенствования Российской Федерации, выявить тенденции во властных отношениях между федеральным центром и субъектами федерации, между субъектами федерации в процессе осуществления регионализации федеративных отношений.

Источниковой базой исследования стали: Федеративный договор, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы и Послания Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, договоры, заключенные между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, материалы Совета Федерации, мониторинговые исследования действенности законодательства Российской Федерации.

Научная новизна выявляется в том, что в ней осуществлен на основе политического осмысления противоречивый путь зарождения современного российского федерализма, преодолеваемый в поступательном его развитии.

Представлен анализ преодоления стихийности, несбалансированности государственного развития в начале 90-х годов и основных направлений законотворческой деятельности органов государственной власти и представителей научной общественности. В связи с этим, вопреки многим отрицательным оценкам, доказывается и обосновывается роль и значение Федеративного договора, подписанного

31 марта 1992 года, который фактически предотвратил Россию от распада вслед за СССР.

По-новому осмыслен процесс вхождения федеративных отношений в конституционное поле в связи с принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, что ознаменовало начало этапа стабилизации в развитии российского федерализма.

В диссертации осуществлен анализ поиска путей развития федерализма в России в условиях демократизации страны; значение обращения органов государственной власти к зарубежному опыту, критическое отношение к возможностям его использования в России. В связи с этим впервые проанализировано содержание ряда международных научно-практических конференций, проводимых Советом Федерации в субъектах Федерации, с участием зарубежных специалистов в области федерализма.

Дана научно-практическая оценка этапов стабилизации российского федерализма и система мер, предусмотренных государственной властью в 2001-2005 гг. по реформированию федеративных отношений, направленных прежде всего, на уточнение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что определило новый уровень его развития.

Осмыслены основные тенденции совершенствования российского федерализма. Выделяются тенденции централизации, обеспечивающей управляемость федеративными отношениями, согласование интересов центра и субъектов Федерации в многонациональном государстве с разноуровневыми территориальными особенностями и тенденции децентрализации, направленной на развитие самоуправления, региональной и местной политики, в их взаимосвязи как приоритетные направления совершенствования федеративных отношений. Рассмотрены проблемы оптимизации изменения субъектного состава.

В связи с осуществлением поставленных задач проанализированы различные мнения ученых федерологов, представлены авторские выводы.

Практическая значимость.

Материалы диссертационного исследования и выводы, сделанные в ней, имеют теоретическое и практическое значение. Они могут быть учтены в практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, других государственных структур,

а также в подготовке и повышении квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Практическая значимость исследования выявляется также в повышении личной компетенции диссертанта, так как он в настоящее время работает в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Апробация работы.

Диссертация подготовлена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные положения настоящего исследования нашли отражение в публикациях автора и были использованы в учебном процессе при разработке методических материалов по курсу «Национальные и федеративные отношения».

Диссертация обсуждалась на заседании кафедры национальных, федеративных и международных отношений в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, которые состоят из двух параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень и состояние научной разработанности проблемы, теоретическая и методологическая основа диссертации, формулируются цель и задачи исследования, объект и предмет, обосновывается научная новизна полученных результатов, излагается теоретико-практическая значимость исследования и апробация результатов работы, определяется структура диссертации.

В первой главе «*Особенности становления современного российского федерализма: историко-политологический анализ*» автор, рассматривая данную проблему, исходит из того, что постановка вопроса о путях совершенствования (реформирования) современного российского федерализма требует основательного историко-политологического анализа особенностей становления, осмысления теоретико-методологических

основ развития, с учетом анализа всего исследовательского багажа, накопленного за последние 15 лет.

В первом параграфе «Теоретико-методологические основы анализа становления и развития российского федерализма» в ретроспективном ракурсе рассматриваются различные концепции федеративного устройства России. Подчеркивается, что ученые обращались в прошлое, к истокам российской государственности в поисках закономерностей федерализации государства. Так появился в 1992-1993 годах трехтомник «Федерализм в истории России», авторами которого были Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф., в котором обосновывались элементы федеративных отношений в древнерусском государстве и в последующие века.

Древнерусское государство, отмечает Л.Ф. Болтенкова, исходя из теории федерализма, можно рассматривать как первую историческую попытку интеграции славянских и неславянских народов в форме конфедерации¹.

Привлекается внимание к концепциям представителей зарубежной федералистики Д. Элазару, П. Кингу, В. Остроуму и других, полезных для осмысления перспектив развития российского федерализма.

«Новая федеративная Россия уже почувствовала, осознала необходимость такого комплексного и предметного подхода к систематизации теории и практики федерализма», - обращает внимание Р.Г. Абдулатипов². Это связано с тем, что в укреплении российской государственности совершенствование федерализма занимает центральное место. Федерализм рассматривается как жизнестойкая и важная для страны форма государственного устройства, как державная, государственная идея для всех, кто стремится сочетать единство и многообразие в государственном устройстве³.

Совершенствование федеративных отношений – важная часть истории федерализма. Мы подчеркиваем, что Федеративный договор, заключенный 31 марта 1992 года, заложил основу современного федерализма в России. Однако отмечаем, что с научной точки зрения пока нет объективной оценки этому документу.

¹ Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории и социально-политической практики. М., 2004. С. 25.

² См.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия. Учебное пособие. СПб., 2004. С. 5

³ Там же. С. 5.

Следует отметить, в силу сложившейся политической конъюнктуры того времени этот документ имел ярко выраженный компромиссный характер. В нем отчетливо проявился баланс сил и интересов раздираемого противоречиями Центра с одной стороны, и субъектов Федерации, стремящихся к максимально возможной самостоятельности и суверенности, с другой. Эти обстоятельства, наряду с отсутствием глубокой теоретической обоснованной концепции модернизации российского федерализма обусловило трудноразрешимые противоречия¹. В российском обществе не было согласованного взгляда на пути и средства становления и развития российского федерализма, его фундаментальных принципов.

Федеративное устройство России закреплено в Конституции, принятой в 1993 г. Оно скреплено принципами государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов.

Принятая всенародным голосованием 12 декабря и вступившая в силу 25 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации является основным источником конституционного права России. Вместе с тем, среди источников конституционного права, важное значение по-прежнему сохраняет Федеративный договор. Анализ Соотношения Конституции и Федеративного договора позволяет сделать вывод о том, что последний не утратил своего значения, несмотря на то, что большая его часть инкорпорирована в Конституцию России. После принятия Конституции Российской Федерации Федеративный договор не прекратил своего действия, однако соотношение Конституции и Федеративного Договора приобрело иной характер.

Поскольку Конституция и Федеративный договор действуют во взаимосвязи и независимо друг от друга, принцип единства, непротиворечивости правовой системы не допускает действия тех положений Федеративного договора, которые не соответствуют положениям Конституции.

В диссертации подчеркивается, что наследие этнотерриториальной и административно-территориальной структуры советского федерализма

¹ Федерализм и региональные отношения (опыт России и Западной Европы). М., 1999. С. 8.

отразилось на устройстве Российской Федерации, что рассматривается как противоречие, которое лежит в основе спора о равноправии субъектов Российской Федерации, а конкретнее – о равноправии республик, фактически национально-государственных образований с краями и областями (образованиями территориально-административными). По Конституции они равноправные субъекты Российской Федерации.

На наш взгляд, основными способами преодоления этих противоречий является экономика и грамотная национальная и региональная политика, эффективная деятельность различных форм межрегиональной интеграции.

Таким образом, поиск оптимальной схемы федерализма в России в первой половине 90-х годов прошлого века проходил исключительно противоречиво.

Многие исследователи подчеркивают, что реальный федерализм, должен покоиться на прочном каркасе федерализма бюджетного, в условиях же курса, взятого на перераспределение средств из регионов в Центр, об эффективности реального федерализма приходится забыть¹.

Новым этапом в становлении российского федерализма является начало XXI века. За этот период укрепились конституционные основы федерализма. Ощутимее стало взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации в законодательном процессе, шла углубленная работа по совершенствованию законодательной базы на федеральном и региональном уровнях, объединение всех ветвей власти в законодательном процессе. Начался процесс стабилизации обстановки на Северном Кавказе. В правовое русло Российской Федерации начала входить Чеченская Республика. Решались экономические проблемы укрепления российского федерализма, упорядочения реформирования местного самоуправления, проведения административной реформы.

Новый импульс, определявший пути развития федерализма, был дан в Посланиях Президента Российской Федерации. Во втором Послании (2001 год) Президент отметил, что «По-настоящему сильное государство – это еще и прочная Федерация. Сегодня уже можно сказать, период

¹Дружинин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства. Новосибирск, 2003. С.77.

расползания государственности позади. Дезинтеграция государства, о которой говорилось в предыдущем Послании, остановлена»¹.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году Президент В.В. Путин обращает внимание на то, что «следующая по значимости крупная задача в сфере государственного строительства – это укрепление Федерации. При этом главный результат, которого мы добиваемся – это построение эффективного государства в существующих границах»².

Таким образом, федерализм рассматривается как один из важнейших способов укрепления российской государственности. Известно, что Послание Президента РФ имеют перспективную основу. Именно они определяют политическую направленность тенденций развития и укрепления российского федерализма как основы упрочения российской государственности.

Во втором параграфе *«Роль международного опыта в становлении российского федерализма»* автор анализирует поиск путей становления российского федерализма, что обусловило необходимость глубокого изучения опыта функционирования федерализма в зарубежных государствах. Данная проблема реализовалась как в научной сфере – осуществлялись публикации в российских изданиях известных зарубежных ученых, выходили в свет труды российских ученых, изучавших опыт международного федерализма, что имело большое практическое значение.

Инициирована была задача ознакомления с проблемами функционирования международного федерализма и высшими органами государственной власти.

В связи с этим в диссертации анализируется проблема зарубежного опыта федерализма на материалах международных конференций, проводимых Советом Федерации, в том числе и в регионах, научных сообществах. Они дают представление о проблемах, противоречиях становления федеративных отношений в аспекте зарубежного опыта.

Что касается международного опыта, то опираясь на мнение Даниэля Дж. Элазара, сравнительные исследования по федерализму

¹ Путин В.В. Не будет ни революций, ни контрреволюций // Российская газета. 2001. 4 апреля.

² Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 26 апреля 2006 г.

классифицируется по трем основным группам: 1) Федерализм в англоязычных странах, включая имперский федерализм (в Британской империи); 2) Федерализм в немецкоязычных странах, в частности, в Германии и Швейцарии; 3) Федералистские идеологии и схемы, представленные как утопические.

Важное значение имеет обобщение опыта Канады, Бельгии, Швейцарии, так называемого этнического федерализма в зарубежных странах.

В диссертации анализируется один из наиболее сложных в теоретическом и практическом уровнях опыт разграничения полномочий между разными уровнями власти, между федерацией и ее субъектами.

В большинстве федеративных государств проблемы во взаимоотношениях различных уровней власти складываются именно по поводу разграничений полномочий и их практического осуществления. Поэтому Конституции большинства федеративных государств содержат развернутые перечни предметов ведения и полномочий.

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами является исключительно важной проблемой каждого федеративного государства. Правильное решение этой проблемы обеспечивает, с одной стороны, целостность федеративного государства и его управляемость, с другой, - самостоятельность субъектов федерации в решении вопросов, входящих в круг их предметов ведения.

Таким образом, из исследований вытекает, что не бывает абсолютно одинаковых федеративных систем; в каждой из них достигнуто свое соотношение соучастия во власти и ее разделения. Большинство российских ученых и политиков, осмысливая международный опыт, сходятся во мнении, что российская модель федерализма должна строиться с учетом особенностей исторического опыта взаимоотношений центра и регионов.

Международное изучение федерализма предназначено для обмена опытом с другими государствами, которые сталкивались с подобными проблемами, для общего построения такой теории, которая могла бы быть полезной для федеративных государств. Обращается внимание на то, что российская федералистская теория должна утверждаться только через практические результаты, которые должны соответствовать определенным научным требованиям. Именно на этой основе необходимо выявлять основные тенденции совершенствования российского федерализма.

Во второй главе *«Тенденции развития федерализма в современной России»* делается попытка определить тенденции развития федеративной российской государственности. Обосновывается, например, объективность тенденции к повышению управляемости федеративными отношениями, то есть к большей централизации управления. Определяется эта тенденция рядом факторов: отсутствием целостности в системе, трудностями обеспечения соблюдения федерального законодательства, отступлением некоторых региональных и местных властей от необходимости соблюдать общегосударственные интересы.

Таким образом, в совершенствовании федеративных отношений должны действовать две взаимообусловленные тенденции: тенденция централизации, обеспечивающая управляемость федеративными отношениями, согласование интересов центра и субъектов Федерации в таком огромном многонациональном государстве с разнородными территориальными особенностями; тенденция децентрализации, направленная на развитие самоуправления, региональной и местной демократии.

Функционирование во взаимосвязи этих тенденций обеспечивается, прежде всего, разграничением предметов ведения и полномочий между уровнями власти и соответствующей региональной политикой. Эти тенденции находятся в основе федеративной реформы.

Эти важнейшие тенденции выделяет Б.С. Эбзеев. «Устойчивый федерализм, - пишет он по этому поводу, - выполняет две взаимосвязанные главные функции: с одной стороны, он децентрализует публичную власть по средствам ее разделения по вертикали, и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его Конституции, с другой стороны, он интегрирует объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивающее их государственное единство»¹.

Приоритетным направлением государственной политики последних лет является разграничение предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти (*параграф первый «Разграничение предметов ведения и полномочий в процессе совершенствования федерализма в России»*). «Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации, -

¹ Конституционное право. Учебник. М., 1999. С. 270.

подчеркнул еще в 2001 году в Послании Федеральному Собранию Президент России В.В. Путин, - иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации»¹.

Размежевание компетенции можно рассматривать как фактор динамики федеративных отношений, ибо оно непосредственно влияет на систему «сдержек и противовесов» при «разделении властей» на уровне федерация - субъекты федерации.

Обращается внимание, что укрепление демократических основ российского федерализма предусматривает формирование единого правового пространства страны. Подчеркиваем, что с построением единого правового пространства, о чем неоднократно говорил Президент РФ В. В. Путин, объективно возрастает значение централизованных начал в законодательной работе.

В связи с этим поэтапно приняты законы, уточнившие Концепцию федеративной реформы. В качестве основных из них можно выделить следующие: Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ; Федеральный закон от 29 июля 2004 года «О внесении изменений в части первую и вторую налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах и др.

Президент Российской Федерации В.В. Путин постоянно обращает внимание, что эффективность государственного управления определяется четкостью понимания уровнями власти собственных обязанностей и использованием наиболее оптимальных моделей их взаимодействия, подчеркивая при этом, что сегодня разграничение полномочий подходит к своей завершающей стадии, а значит, необходим учет взаимных интересов. Именно постановка вопроса о способах организации власти в государстве

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2001. С. 6-7.

служит основой для совершенствования федерализма и укреплении государственности.

Правовое государство основывается на сохранении внутреннего единства правового пространства, т.е. в рамках одного государства должна существовать национальная правовая система. В правовом государстве единство государственной власти выражается в том, что совокупная компетенция органов государства охватывает все полномочия, необходимые для реализации функций государства; различные органы, принадлежащие к данной системе, могут предписывать одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие друг друга правила ведения. В то же время, единство правового пространства невозможно без единства экономического пространства страны.

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип единства системы государственности власти. Этот принцип гарантирует целостность России и ее суверенитет, обеспечивает слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии. Реализация этого принципа осуществляется по горизонтали и по вертикали, суть их раскрыта в диссертации.

При этом подчеркивается, что совершенствование федеративных отношений в 2000-2006 гг. приобретает системный характер. На дальнейшее совершенствование федеративных отношений направлены намеченные руководством страны реформы управления, т.е. административные реформы, затрагивающие аппарат государства и местного самоуправления.

Однако, как справедливо обращает внимание Л.Ф. Болтенкова, конституционное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, дало повод на практике противопоставлять местное самоуправление государственной власти. Органы местного самоуправления пытались как можно больше взять себе функций, выйти из-под всякого контроля государства и, прежде всего, субъектов Федерации. Поэтому и вынужден был Президент В.В. Путин сказать в Послании Федеральному Собранию в 2000 г.: «Органы местного самоуправления также стали перетягивать на себя ряд полномочий, в основном полномочия субъектов Федерации»¹.

¹ См.: Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004. С. 22.

Основное направление движения реформы самоуправления - это развитие федерализма, восстановление единой вертикали власти и управления, необходимость соподчинения, выработки единой вертикали между региональными и местными органами власти.

Законотворческий процесс в последние годы обеспечивает взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в реализации социально-политического, экономического и духовного развития общества. В то же время, федерализм – это прежде всего способ региональной организации государственной власти и управления.

Во втором параграфе *«Регионализация – одна из ведущих тенденций развития российского федерализма»* обосновывается, что тенденция к регионализации является исторической необходимостью для России как территориально огромному государству с различными географическими, экономическими, этническими особенностями, в целях повышения управляемости страной, формирования единого территориального, экономического и политического пространства. Его принципы и структура имели отличительные особенности в разные времена – имперские и советские.

Исследователи реформирования административно-территориального деления страны отмечают, что в ходе исторического развития Российской империи сложились большие территориальные общности (регионы, районы), заметно выделяющиеся своей индивидуальностью. Важным представляется то, что население, проживающее в данном регионе, осознает себя принадлежащим к особой территориальной общности, имеющей свою хозяйственную и социокультурную специфику, регионально идентифицирующих себя, противопоставляя жителям других регионов. Такая региональная самоидентификация носит, как правило, надэтнический характер и определяется не столько национальной, сколько территориальной принадлежностью¹.

Следует иметь в виду и внутреннюю структуру региона, которая может иметь свой центр и части, и отношения в них могут иметь свои противоречия.

В диссертации отмечается, что регионализация федеративных отношений требует осмысления того, что региональные процессы могут

¹ См.: Имперский строй России в региональном измерении (XIX- начало XX века). Сборник научных статей. М., 1997. С. 10.

быть противоречивы и разнонаправлены в своей динамике, они могут заключать в себе как стремление к обособленности (региональному самоопределению, экономической, политической и управленческой автономии, сепаратизму), так и к различным видам интеграции. Регион, как правило, нуждается в оформлении своего статуса.

Под территориальной дифференциацией понимается пространственно-фиксированное разделение территорий с учетом природных, экономических, этноисторических, традиционных особенностей страны. Она (территориальная дифференциация) является основой политической регионализации.

При этом регионализация, а соответственно и учет ее в государственном устройстве и управлении, - это постоянно совершенствующийся объективный процесс, детерминированный особенностями исторического развития страны, потребностями совершенствования государственного управления. Этот процесс предопределил становление федеративных отношений в России, влияет, и будет влиять на их совершенствование. Регионализация предопределяет также децентрализацию административно-территориального районирования, т.е. рациональную политическую и экономическую организацию территорий страны. Безусловно, что регионализация должна проводиться на основе государственных долгосрочных научных прогнозов, которыми занимаются наука «регионалистика» и научное направление «районистика».

Разнохарактерные и нередко противоречивые оценки методов проведения государственной региональной политики еще раз подчеркивают сложность и малоизученность в научном плане этой проблемы.

Региональная политика призвана обеспечить баланс общегосударственных и региональных интересов. Но реализация общегосударственных интересов практически невозможна без диалога с региональными интересами по принципу: что выгодно государству, должно быть выгодно и регионам. Необходим постоянный поиск механизмов сочетания федеральных и региональных интересов.

В плане регионализации федеративных отношений термин «регион» употребляется в значении, близком тому, что обозначено в Европейской «Хартии регионализма» - как обширный район, который объединен историко-культурными, этническими, экономическими, географическими

признаками. Регионализация рассматривается как мировая тенденция, направленная на повышение роли регионов в экономическом и культурном развитии страны.

Исходя из этого, под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Государственная региональная политика, осуществляемая в рамках исторически сложившихся регионов, имеющих общие специфические проблемы, пока еще не окончательно оформилась в строгие политико-правовые рамки, хотя уже имеется определенный опыт ее регулирования.

Современная региональная политика Президента Российской Федерации В.В. Путина в процессе реформирования федеративных отношений берет ориентиры на ее проведение в двух направлениях – как в рамках конкретных субъектов Российской Федерации, так и в границах федеральных округов, и направлена, прежде всего, на повышение эффективности государственного управления.

Одной из форм регионализации стали межрегиональные ассоциации. Это рожденная самой жизнью форма самоорганизации территорий.

В рамках Ассоциаций формировалась новая региональная политика. На основе Ассоциаций в перспективе могла бы формироваться насущно необходимая новому федерализму форма административно-территориального деления, способная обеспечить решение общих дел в интересах всех субъектов Федерации. Однако, огромные потенциальные возможности межрегиональных ассоциаций в современных условиях используются крайне слабо. Тем не менее, деятельность Ассоциаций при поддержке федеральных органов власти была мощным созидательным фактором, противодействующим в 90-е годы тенденциям распада, сепаратизма. Она сводилась к регулированию не только экономических отношений, но и затрагивала другие сферы.

Достижения и просчеты в деятельности Ассоциаций важно учитывать в современной политике регионализации (реформирования федеративных отношений). Подчеркнем, что любое реформирование России необходимо проводить с учетом предыдущего опыта реформирования российской государственности. Мы согласны с мнением Н. М. Добрынина, есть все основания для того, чтобы ассоциации послужили в какой-то мере основой построения новой системы

взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации и между самими субъектами Федерации¹.

В целом, социально-экономическая ситуация, сложившаяся в регионах Российской Федерации к 2000 году, определялась не только сильной дифференциацией регионов по уровню своего развития, но и общим состоянием российского общества и экономики.

Новое направление реформирования федеративных отношений, проецируемое на решение проблем регионов как социокультурных анклавов, обусловлено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (с изменениями от 21 июня, 9 сентября 2000 года, 30 января 2001 года)². Этот Указ имел целью реформирование властной вертикали в России для координации экономического, социокультурного развития регионов, укрепления российской государственности в целом.

Этот акт многие ученые и политики прокомментировали как начало коренных изменений в федеративном устройстве России³, что создание федеральных округов существенно изменяет характер федеративных отношений в России.

Федеральные округа оправдали цели и задачи, поставленные перед ними. Они внесли своей деятельностью определенную стабилизацию экономического, правового, этнополитического, социально-демографического порядка.

В последние годы выдвигается задача изменения субъектного состава путем укрупнения ее субъектов. Это новая политика регионализации федеративной структуры, которая требует концептуального осмысления, определения принципов, целей и задач. Необходимо прогностическое определение – каким должны быть правовые, политические и экономические результаты укрупнения субъектов Федерации.

Доводы в пользу укрупнения вытекают из того, что существующие 89 субъектов Российской Федерации – явно чрезмерное явление. Управление таким множеством субъектов малоэффективно.

¹ Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модели будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 202.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ См.: Лысенко В.Н. История повторяется трижды // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 1, 4.

Таким образом, оптимизация государственно-территориального деления рассматривается как одна из задач реформирования федеративных отношений. Дискутируются разные подходы по осуществлению этой задачи.

Следует отметить, что вопрос о принципах регионализации и количестве субъектов федерации дискуссионный. Беспокойство вызывает проблема: будут ли входить в укрупненные регионы нынешние республики, области и края и каким будет их статус?

В диссертации подчеркивается, что в Российской Федерации следует учитывать то, что любая региональная политика органически связана с политической национальной. Ее успех в значительной мере обусловлен необходимостью учета этнической, национальной специфики регионов, социальных, культурных потребностей всех субъектов Федерации и особенно сложившейся в них ситуации. Региональная политика может эффективно осуществляться на основе глубокого знания истории, традиций и верований каждого конкретного региона. Сегодня ставится вопрос о реформировании федерализма без учета национального фактора, ориентируясь на уменьшение числа субъектов Российской Федерации, неконструктивно. Кроме этого, уменьшение числа субъектов Федерации может оказать резко отрицательное воздействие на демократизм системы управления и уменьшит, ограничит влияние каждого субъекта Федерации на решение важных для него вопросов, тех, в частности, которые отнесены к ведению данного субъекта Российской Федерации.

Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации анализируются в научных монографиях по федерализму, в средствах массовой информации. Анализу этого процесса посвящен Аналитический вестник Совета Федерации ФС № 16 (208): «Актуальные проблемы совершенствования состава субъектов Российской Федерации» (ответственная за выпуск М.В. Гличич-Золотарева)¹.

Оптимизация субъектного состава Российской Федерации является сегодня одним из приоритетных направлений в реформировании федеративных отношений. «Субъекты Федерации, - обратил внимание В.В.Путин в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ в 2005 году, - объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а в конечном счете ради благосостояния людей».

¹ Аналитический вестник № 16 (208). М., 2005.

Процесс этот, обратил внимание Президент, крайне непростой, изобилующий «подводными камнями. Но иначе не получается сконцентрировать ресурсы для управления огромной и уникальной по своему составу территории¹.

В диссертации отмечается, что тенденция к регионализации современной России нарастает. При этом важно предусмотреть переходный период для решения на правовой основе совокупности проблем, возникающих конфликтных ситуаций в рамках конкретных, отдельно взятых регионов. В практическом плане предусматривается превращение регионов в реальных политических субъектов управления, переходе от формально организованной к реально существующей федерации.

Таким образом, регионализм составляет интегральную часть российского федерализма, реформирования последнего и требует от властных органов внимательного и комплексного анализа региональной политики, экономики, обеспечения прав и свобод человека, их судебной защиты, продовольственной, информационной безопасности, изучение межнациональных и межконфессиональных отношений, достигнутого в субъектах уровня культуры и правосознания.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы.

Основные публикации по теме диссертации:

1. Ланцман Е.Л. Реформирование федеративных отношений как потребность современного этапа укрепления российской государственности // Обществознание: современные проблемы теории и практики. М.: РАГС, 2005 (0,8 п.л).
2. Ланцман Е.Л. Регионализация как одна из ведущих тенденций развития российского федерализма. М.: РАГС, 2006 (брошюра). (1, 6 п.л.).



¹ Российская газета. 2005. 28 апреля.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

ЛАНЦМАН Евгений Лазаревич

Тема диссертационного исследования:
**«Становление и тенденции развития
современного российского федерализма»**

Научный руководитель:
Смирнова Светлана Константиновна

Изготовление оригинал-макета
Ланцман Евгений Лазаревич

Подписано в печать 18.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,3

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 260

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84.