

ДРУЖИНИН Сергей Александрович

**ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ УСТРОЙСТВО РФ
(1990 г. – настоящее время):
СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород

2006

Работа выполнена на кафедре политологии Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:	Доктор исторических наук, профессор Устинкин Сергей Васильевич
Официальные оппоненты:	Доктор философских наук, профессор Щуров Владимир Александрович, Кандидат политических наук, доцент Молокин Алексей Станиславович
Ведущая организация:	Волго-Вятская академия государственной службы

Защита состоится 28 июня 2006 г. в ____ часов на заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д.2, факультет международных отношений ННГУ, ауд.315.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 1.

Автореферат разослан «__» _____ 2006 г.

Ученый секретарь Диссертационного совета,
доктор исторических наук, профессор

Корнилов А.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

В качестве одного из ключевых факторов сложной и противоречивой политической, экономической, этно-конфессиональной ситуации, сложившейся в России в настоящее время, специалисты-политологи и регионоведы называют неэффективность существующей системы федерализма.

Российская федерация вплоть до избрания Владимира Путина президентом страны состояла из полунезависимых территориальных единиц – субъектов Федерации, в которых собственные законы зачастую не только подменяли федеральные, но и противоречили самой сути российской Конституции. Асимметричная структура Российской Федерации, сложившаяся в результате практики заключения двусторонних договоров между федеральным центром и субъектами федерации, стала серьезным препятствием для создания стабильной, эффективно функционирующей федеративной системы.

Административно-территориальное деление России во многом предопределено национальным составом населения, веками компактно проживающего на определенных территориях. Федеративная форма государственного устройства создает для таких народов наилучшие условия для сохранения национальных традиций, национальной культуры, обеспечивает им достаточную степень самоуправления и даже определенную независимость от центральной власти.

Субъекты Федерации сполна воспользовались предоставленным им федеральной властью правом брать максимум суверенитета. Особенно преуспели в этом процессе национальные автономии, на территории которых получили широкое распространение идеи этнонационализма. Это способствовало тенденции постепенной эволюции федеративной формы государственного устройства России к конфедеративной модели.

Неустойчивость сложившихся в 1990-е гг. федеративных отношений дополнительно усиливалась тем, что большинство граждан России оценивали федерализм как неорганичную, искусственную модель государственного устройства. Не случайно президентство В. Путина началось с реформы именно федеративной системы, нацеленной на устранение центробежных тенденций.

В настоящее время в отечественных научных кругах развернулась широкая дискуссия по поводу полезности федерализма для России и перспектив для нее различных федералистских проектов. Идеи, заложенные в этих проектах, должны стать теоретической базой для осмысления и практического реформирования современной

системы отечественного федерализма. В данном контексте изучение системы федеративных отношений в России, проблем ее функционирования и возможных путей трансформации представляется весьма актуальной и насущной задачей.

Степень научной разработанности проблемы.

Острота и актуальность проблем трансформации системы федеративных отношений вызывает повышенный интерес ученых - обществоведов. Проблемы федерализма были специальным предметом значительного числа монографических исследований.

Прежде всего, федерализм как одна из форм территориального устройства государства, изучается в рамках юриспруденции. За последние годы с обстоятельными исследованиями насущных проблем становления федерализма в современной России выступили такие известные отечественные государственеды, как В.Е. Чиркин, И.А. Умнова, Л.М. Карапетян.

Можно также отметить монографии В.В. Иванова, где впервые в отечественной конституционно-правовой науке комплексно исследованы «сложносоставные субъекты РФ» в контексте общетеоретических, исторических и сравнительно-правовой перспектив. Автором предложена оригинальная концепция совмещения статусов территориального образования с ее проекцией на современную федеративную систему России, а также критически осмыслены предлагаемые современными учеными и политиками подходы к решению проблем, связанных со «сложносоставными субъектами РФ».

Одновременно с исследованиями конституционно-правовых проблем федерализма выступили и действующие политики, прежде всего законодатели, как юристы (С.Н. Бабурин, С.М. Шахрай), так и политологи (В.Н. Лысенко). Глубокое исследование феномена новой российской государственности с позиций ее соответствия теории и мировой исторической практики федерализма представлено в работах Р.Г. Абдулатипова и А.Н. Аринина, значительная часть которых посвящена анализу теоретических концепций и методологических проблем развития федерализма как новой для России формы государственного устройства.

Во-вторых, немалый вклад в исследование проблем федерализма сделали специалисты в области экономической географии. Так, в книге В.В. Кистанова раскрывается необходимость создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Ученый описывает пути совершенствования регионально-организационной структуры России, анализирует систему каждого из семи федеральных округов – их ресурсного потенциала, роли в территориальном разделении труда, экономического положения, формирования рыночных условий, проблем и

перспектив развития хозяйства. В наиболее развернутом виде географическая концепция федерализма представлена в работах одного из ведущих современных специалистов экономической, социальной и политической географии Л.В. Смирнягина.

Кроме того, в ряде работ, в частности, А.Е. Кулова и А.Н. Лебедева, рассматривается воздействие федерализма на административно-территориальную структуру общества. Авторская концепция совершенствования административно-территориального устройства России представлена В.А. Лапиным и В.Я. Любовным. По мнению авторов, новое административно-территориальное устройство должно обеспечить благоприятные условия как для становления и развития местного самоуправления, так и для роста эффективности государственного управления.

Национальные аспекты и связанные с этим особенности российского федерализма рассматриваются в работах ведущих российских этнополитологов В.А. Тишкова, а также стоявших в разное время во главе национального министерства В.Ю. Зорина (ныне заместитель Полномочного представителя Президента в Приволжском федеральном округе), В.А. Михайлова и уже упоминавшегося Р.Г. Абдулатипова.

Достоинство представлена в исследовании федерализма и нижегородская школа политологии. В работах таких авторов, как О.А. Колобов, А.С. Макарычев, А.В. Дахин, А.В. Усягин и другие рассматривается специфика функционирования государственного механизма современной России на принципах федерализма, прежде всего на региональном уровне. Исследователи внесли большой вклад в понимание федерализма как конструктивного сотрудничества, а не конкурентной борьбы за главенство между федеральным центром и субъектами федерации.

В то же время, представляется крайне недостаточным количество обобщенных исследований возможных вариантов трансформации системы федерализма в России, а также совокупности внутренних и внешних факторов, влияющих на процесс их разработки и осуществления. Кроме того, анализ проблемы требует вычлнить специфически политологический взгляд на проблемы федерализма, который отличается от юридической, экономико-географической и других парадигм.

Эмпирическая база исследования.

В связи с ростом интереса к проблемам федерализма, а также повсеместным развитием средств электронных коммуникаций, в частности, сети Интернет, постоянно увеличивается число публикуемых официальных документов по данной теме.

Эмпирической базой диссертационного исследования, прежде всего, послужили оригинальные документы учреждений законодательной и исполнительной власти

Российской Федерации, непосредственно влияющие на процесс становления системы федеративных отношений.

По степени важности все нормативно-правовые акты четко подразделяются на три основных уровня. Прежде всего, это Конституция РФ 1993 г., излагающая основные принципы федеративного устройства государства, Федеративный договор, или «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (31 марта 1992 г.), а также «Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» от 12 июня 1990 г., которые стали исходной точкой становления современной системы федерализма в России.

Во-вторых, одной из основополагающих групп источников в изучении проблем становления и трансформации федеративных отношений в России являются федеральные законы, созданные на основе Конституции РФ. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ »» от 29 июля 2000г., ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ»» от 4 августа 2000 г., ФЗ «О порядке формирования Совета федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 г., ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (от 6 октября 2003 г. с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г.), Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа", ФЗ от 29 июня 2004 г. "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления" с изменениями от 22 августа, 2, 29 ноября, 29 декабря 2004 г.), Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", ФЗ от 29 декабря 2004 г. "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований" - эти законы в настоящее время составляют нормативную базу федеративной реформы президента.

И третья группа нормативных источников - это подзаконные акты, принимаемые на основе Конституции и федеральных законов. Прежде всего, следует назвать многочисленные указы Президента РФ и нормативные акты исполнительной власти РФ. Указ Президента РФ «Об утверждении положения о представителе Президента РФ в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 15 июля 1992 г., указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в субъекте РФ» от 5 февраля 1993 г., указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ» от 9 июля 1997 г., Указ Президента «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000 г., указ Президента РФ «О внесении дополнения и изменения в «Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»» от 30 января 2001 г., распоряжение руководителя администрации Президента РФ «О структуре Главного территориального управления администрации Президента РФ» от 31 января 2001г. – данные нормативные акты отражают законодательную эволюцию института полномочных представителей Президента в регионах. Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1603 "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" конкретизирует контуры реформы исполнительной власти в регионах.

Другой группой источников, вторичных по своему происхождению, являются экспертные оценки и аналитика, рассматриваемые как важные факторы формирования политики федерального центра по отношению к субъектам федерации. Сюда, прежде всего, можно отнести многочисленные проекты изменения федеративных отношений и административно-территориального деления, представленные в 1990-е и 2000-е гг. Следует отметить, что такие проекты создавались в официальных структурах (например, в Конституционной комиссии, в Верховном Совете), в научных коллективах, а также и отдельными учеными и представителями общественности. При всех их неоднозначности и различии в качестве анализа, они представляют безусловный интерес для исследователя проблем федерализма.

Наконец, оперативная информация, которую несут печатные и электронные СМИ, представляет собой значительный пласт материалов, используемых при изучении проблем современного федерализма. Эта информация, в отличие от фундаментальных

исследований, дает возможность отслеживать текущие события и явления, их динамику и проводить их анализ.

Объектом настоящего диссертационного исследования является существующая в современной России модель территориально-политического устройства.

Предмет исследования – динамика взаимоотношений между различными уровнями власти Российской Федерации – федеральными и региональными органами власти, а также местным самоуправлением, проекты трансформации системы федерализма.

Хронологические рамки исследования включают в себя период с 1990 по настоящее время. Выбор хронологических рамок исследования обусловлен периодом формирования системы федеративных отношений в России в постсоветский период. Современная система федерализма начинает свое существование в России с 12 июня 1990 г., когда была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. С 2000 г. до настоящего времени в стране осуществляется целенаправленное реформирование федеративной системы.

Целью настоящей работы является структурно-функциональный анализ особенностей территориально-политического устройства РФ в период с 1990г. по настоящее время.

Для достижения поставленной цели автору было необходимо решить следующие **задачи:**

1. Изучить объективные и субъективные факторы реформирования территориально-политического устройства РФ.
2. Выявить основные тенденции и особенности трансформации отношений между федеральным центром и субъектами РФ.
3. Проанализировать процесс разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти.
4. Определить критерии эффективности сложившихся в России федеративных отношений.
5. Осуществить сравнительный анализ моделей государственного устройства РФ.
6. Предложить пути оптимизации федеративных отношений.

Теоретическую и методологическую базу диссертационного исследования составили теоретические разработки отечественных и зарубежных мыслителей.

Развитие идеи государственного устройства и появление первых концепций федерализма в Европе связано с кризисом средневековой государственности и становлением национальных государств. Так, еще в XVI веке французский философ Ж. Боден, разрабатывая теорию государственного суверенитета, рассматривал проблемы федеративного государственного устройства.

Однако широкое распространение идеи федерализма получили в XVII-XVIII веках. Буржуазные революции в Европе, победа североамериканских колоний в войне за независимость обусловили необходимость разработки теории конституционного государства, основные принципы которого были сформулированы Дж Локком и Ш-Л Монтескье. Опираясь на эти принципы, авторы конституционного проекта США А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и др. впервые разработали политико-правовую концепцию федерализма применительно к американской конституционной системе, заложив тем самым теоретический фундамент научных исследований федерализма США.

Идеи федерализма были широко распространены и в дореволюционной России. Так, еще в XVI веке Ю. Крижанич развивал идею славянской федерации. В XIX веке получили развитие концепции, а также проекты федеративного пре-образования государственного устройства России, разработкой которых занимались как представители правительственных кругов и умеренной либеральной оппозиции (М.М. Сперанский), так и теоретики революционного движения (Н.М. Муравьев, Н.П. Огарев).

Несмотря на то, что отечественная общественная мысль того времени испытывала определенное влияние западной науки, а теоретические аспекты федерализма рассматривались в контексте либерально-конституционной доктрины, нельзя не отметить самобытность российского политико-правового сознания и значительный вклад русских ученых в разработку проблемы федеративного переустройства российской государственности. Своеобразием и особенностью дореволюционного отечественного государствоведения является то, что проблемы федеративной формы организации для российского государства все русские ученые разрабатывали на основе принципа единой и неделимой России и тесно увязывали с вопросами автономии и самоуправления.

Среди исследований современных западных ученых, занимающихся теоретическими проблемами федерализма, наиболее признанными являются работы Д. Дж. Элейзера, К. Дж. Фридриха, Д. Найса, В. Острома, В. Райкера, К. Вэара и некоторых других авторов.

Методология исследования основывается на четырех уровнях научного познания – философском, общенаучном, специально-научном и конкретно-проблемном. Решение поставленных в диссертационном исследовании задач потребовало комплексного

использования как общенаучных методов – анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также системного подхода, - так и специальных методов политической науки, истории, геополитики и других смежных дисциплин.

В ходе исследования использовались такие специфические методы политологии, как:

- системный анализ – применялся при определении предпосылок реформы федеративных отношений в России;
- сравнительный анализ был использован, в частности, при сопоставлении системы государственного устройства в СССР и постсоветской России времен президентства Бориса Ельцина и президентства Владимира Путина;
- структурно-функциональный анализ использовался при рассмотрении деятельности ключевых государственных институтов РФ и их влияния формирования и развитие федеративных отношений в России.

Среди методов смежных с политической наукой дисциплин, применявшихся в настоящем диссертационном исследовании, необходимо отметить:

- сопоставительный анализ, как основной метод изучения документов.

В ходе работы над данным диссертационным исследованием автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

Научная новизна исследования заключается в выработке авторской концепции к изучению основных проблем трансформации федеративных отношений в России. Этот подход формулируется в представлениях о сложносоставной модели федерации, которая включает в себя понятия договорной, смешанной, делегативной федерации. Для современной Российской Федерации характерно переплетение унитарных, конфедеративных и федеративных начал в построении государства. В свою очередь, этот переходный в своей основе характер федерации диктует необходимость его эволюции в конституционно-договорную модель федеративного устройства.

Реальное наполнение субъектов федерации федеративными полномочиями и закрепление за ними источников финансирования этих полномочий требует, помимо всего прочего, и укрупнения субъектов федерации.

Точно таким же образом и муниципальная реформа, начатая в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», исходит, прежде всего, из того, что муниципальное образование должно обладать не просто территорией, но и юридическими, финансовыми ресурсами для управления данной территорией.

В свете этого и территория муниципального образования приобретает признаки политического образования, с характерными для него борьбой за власть (лидерством), противоборством финансово-промышленных групп, СМИ и т.д.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Федерализм как конструктивная модель российского политического пространства не имеет под собой исторических предпосылок. Россия относится к числу неорганичных федераций, для которых характерна сложносоставная модель этнотерриториального устройства, отвечающая как признакам федерации, так и чертам унитарного государства.

2. Разграничивая предметы ведения, федеральный центр сосредоточивает все больше полномочий в бюджетно-финансовой сфере. В свою очередь политика, направленная на ограничение финансово-экономической самостоятельности субъектов Федерации, в перспективе может поставить под сомнение правомерность определения России как федеративного государства.

3. Чтобы обеспечить устойчивость системы российского федерализма и эффективность принимаемых в ней управленческих решений, необходимо резко сократить число ее субъектов либо создать дополнительные структуры, которые бы компенсировали чрезмерную диверсификацию. Кроме того, идеальным решением вопроса о взаимосвязи федерализма и национальной проблемы было бы изменение административно-территориального деления страны с отказом от принципа «каждой нации – свою территорию».

4. Выстраивание эффективной системы федеративных отношений в России тесно связано с развитием системы местного самоуправления. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов – четко очерченная сфера полномочий и самостоятельный бюджет, формируемый за счет муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций.

Практическая значимость исследования определяется тем, что российский федерализм в силу своей относительной молодости (его современная модель насчитывает только полтора десятилетия) еще не сложился в целостную политико-правовую систему и имеет, очевидно, переходный характер. Это, в свою очередь, вызывает необходимость поиска критериев эффективности и оптимальности федеративного устройства, устранения присущих сегодняшнему федерализму черт незавершенности, эклектичности, разносоставности и неоднородности.

Предложенные автором варианты построения более совершенной и органичной модели федеративного устройства России могут и должны быть использованы в процессе

обсуждения путей трансформации федерализма в органах государственной власти, экспертных советах, научном сообществе.

В учебном процессе материалы диссертации могут быть применены в преподавании курсов политологии, регионоведения, теории государственного управления, при проведении спецкурсов, в процессе специализации магистров и аспирантов.

Апробация исследования.

Апробация многих положений **работы** была осуществлена автором в выступлениях на ряде конференций, проводившихся в 2005 г. на факультете международных отношений Нижегородского государственного университета («Регионоведение: теория и практика»), на первой и второй городских сессиях соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ («Политические институты и процессы современной России»), а также в Международном юридическом институте при Минюсте РФ («Глобализация, политика, право», «Проблемы обновления в России»), которые нашли своё отражение в соответствующих публикациях в научных сборниках.

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования, использованными методами, а также избранной автором последовательностью анализа. С учетом вышеизложенного работа состоит из введения, трех глав, заключения, примечаний, библиографического списка и приложений.

Первая глава диссертации, состоящая из четырех параграфов, нацелена на определение предпосылок реформы территориально-политического устройства РФ.

Во второй главе, представленной тремя параграфами, проводится анализ существующих тенденций трансформации отношений между федеральным центром и субъектами РФ.

Третья глава диссертации посвящена рассмотрению возможностей оптимизации территориально-политического устройства России и включает в себя три параграфа.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

Диссертация содержит пять приложений: Проект Конституционной комиссии; проект Смирнягина-Новикова; проект Совета по изучению производительных сил при Минэкономике и Российской академии наук; проект В.В. Жириновского; предложения представителей научной общественности (Умновой И.А., Арина А.Н., Логиновского С.Л., Зотовой З.М., Саликова М.С., Лагутенко Б.Г.)

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы, её актуальность, научная новизна и практическая значимость, определяются объект, предмет, основные цели и задачи

исследования, его хронологические рамки, раскрываются методологические основы исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, даётся обзор источников историографии, содержатся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Глава 1 «Предпосылки реформы территориально-политического устройства РФ» нацелена на определение объективных и субъективных факторов, обусловивших необходимость реформирования территориально-политического устройства РФ. В этой главе рассмотрена система государственного устройства и национальная политика в СССР и России в период с 1917 по 2000 гг.

В **первом параграфе** рассматривается система государственного устройства и национальная политика СССР. Нестабильность и взрывоопасность этнополитической ситуации на территории современных независимых государств – бывших советских республик во многом обусловлены пороками системы государственного устройства и национальной политики, характерными для СССР.

Здесь правомерно акцентировать внимание на следующих факторах:

1. Большевики (и марксисты вообще) рассматривали национальные движения исключительно как союзников пролетариата на пути к мировой социалистической революции. В этих целях и были заимствованы лозунги различных национально-освободительных движений 19-20 веков и, прежде всего, популярный лозунг о «праве наций на самоопределение, вплоть до отделения». Впоследствии, когда большевики пришли к власти в России, этот принцип решения национального вопроса был законодательно оформлен и вошёл во все советские конституции.

2. Вожди большевистской партии отдавали себе отчёт в том, что образованные слои русского общества враждебно встретили их власть, как по социальным, так и по национальным соображениям. В этих условиях они взяли на вооружение политику борьбы с «великодержавным русским шовинизмом». Территория расселения великороссов была сознательно урезана в пользу сопредельных республик. Наконец, на территории самой России, ужатой до границ РСФСР, было создано более 30 национально-территориальных образований (автономных республик, областей и округов), в которых титульные национальности, как правило, не располагали большинством.

3. В соответствии с Конституциями 1924, 1936 и 1977 гг. советское государство складывалось из национально-территориальных сообществ 4 уровней – союзных республик, автономных республик, автономных областей и автономных округов. Согласно Конституции 1977 г. их было соответственно 15, 20, 8 и 10. Таким образом, в общей сложности 53 этноса из не менее чем 102 населяющих СССР обладали некой

государственностью различного уровня, являясь титульными этносами на «своих» территориях.

Такая структура формировала соответствующие уровни прав и привилегий для элиты. Государственные органы повсеместно возглавляли представители титульных национальностей (независимо от их доли в общем составе населения). К тому же проводилась политика «коренизации» аппарата, то есть массового назначения на ответственные должности представителей титульных национальностей, чаще всего без учёта компетентности.

Таким образом, ни РСФСР, ни какая-либо ее часть не являлась территорией русских как титульного этноса.

4. В начале 30-х годов в СССР были введены паспорта с обязательной регистрацией этнической принадлежности. Это был первый этап навязывания этничности. Так как границы между союзными республиками не совпадали с этническими ареалами, а многие этносы были рассеяны, то подобная регистрация часто противоречила национальному самоопределению людей. Тем самым этнос из субъекта права превращался в субъект политики. Принадлежность к «титульному» этносу давала известные преимущества, - прежде всего возможность вхождения в номенклатуру и занятия постов в органах власти союзной или автономной республики.

Таким образом, коммунистический режим в СССР создал необходимые предпосылки актуализации процесса дезинтеграции страны на этнической основе.

Второй параграф посвящён анализу таких факторов государственного строительства в России, как этнофедерализм и асимметричная структура.

Августовский путч 1991 г. подтолкнул самоопределение республик, составлявших СССР, а точнее - их национальных элит. В борьбе против власти союзной бюрократии и структур КПСС демократические силы России в 1990-1991 гг. провозгласили приоритет республиканского законодательства над союзным и признали право автономных республик РСФСР на суверенитет. Это помогло достичь непосредственных целей в борьбе за власть, но имело далеко идущие побочные последствия, способствовав сначала распаду СССР, а затем и значительному усилению дезинтеграционных тенденций в самой России.

Постоянная угроза межэтнического конфликта была необходима руководителям национальных автономий потому, что оправдывала перед Москвой жесткий авторитаризм их административного стиля. Идеи и практика этнонационализма в самой России завоевали широкое социально-политическое пространство. Даже там, где титульные этносы совершенно растворились среди переселенцев, как в Ханты-Мансийском автономном округе (1,5% - коренные национальности хантов, манси и ненцев) или на

Ямале (5,9% - ненцы, ханты, селькупы) и в Еврейской АО, где сталинский эксперимент по созданию «еврейского национального социалистического очага» потерпел очевидный провал, региональные власти настаивают на сохранении автономного, особого статуса своих земель.

С подписанием Федеративного договора Россия фактически превратилась из конституционной федерации в конституционно-договорную с сильным креном в сторону договорно-конституционной или даже конфедерации. Таким образом, уже у истоков конструирования новой российской федерации стояли агрессивно настроенные амбициозные национальные республики, что порождало асимметрию федерации «по определению».

В результате мощных лоббистских усилий основные положения Федеративного договора были включены в текст новой Конституции. Субъекты федерации получили широкие права и привилегии. Практика двухсторонних переговоров между центром и отдельными регионами ещё больше усиливала асимметричную структуру федерации.

Асимметричность федерации выражалась в следующих аспектах:

1. Формальное равноправие субъектов РФ находилось в вопиющем противоречии с беспрецедентными географическими и социально-экономическими различиями между ними:

- по площади территорий (между республиками Саха и Северная Осетия – в 388 раз);
- по численности населения (между Москвой и Эвенкийским АО – в 443 раза);
- по степени урбанизации (от стопроцентной в Москве до нулевой в Усть-Ордынском Бурятском АО);
- по объему валового национального продукта на душу населения (между Ямало-Ненецким АО и Республикой Ингушетия – в 36 раз);
- по уровню бюджетных доходов на душу населения (между Ямало-Ненецким АО и Республикой Ингушетия – в 178 раз);
- по уровню бюджетных расходов на душу населения (между Ямало-Ненецким АО и Республикой Ингушетия – в 22,5 раза).

2. Различался фактический (при равноправии по Конституции) статус субъектов федерации: национальные республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа.

3. Этнический состав субъектов РФ является неоднородным: субъекты преимущественно моноэтнические и субъекты, населенные представителями разных этносов, где вероятны конфликты на межэтнической почве.

4. Территория Российской Федерации поликонфессиональна и мультикультурна.

5. Наконец, асимметричность федерации в рассматриваемый период выражалась еще и в отсутствии единого правового поля в государстве: каждый из субъектов РФ в то время руководствовался своими региональными законами, в той или иной степени нарушавшими федеральное законодательство и Конституцию РФ.

Третий параграф посвящен анализу международных рисков процесса регионализации в России.

Некоторые западные исследователи ставят под сомнение институциональную значимость субъектов Федерации как политических авторов и подвергают жесткой критике региональную власть в России. Они во многом переводят разговор в плоскость проблем безопасности, утверждая, что возникновение автономных субъектов в РФ не только усложняет дипломатический протокол, но и препятствует эффективному контролю над оружием массового поражения на ее территории.

С их точки зрения, российский регионализм угрожает международным договоренностям в области разоружения, поскольку отдает решение проблем безопасности в руки местных начальников, которые в поисках новых источников доходов выставляют дополнительные условия, затрудняя реализацию программ разоружения. Все это, в свою очередь, негативно отражается на индексах инвестиционной привлекательности российских регионов.

В четвертом параграфе на основании данных социологических исследований оценивается общественное мнение конца 1990-х гг. в области территориально-государственного устройства и межнациональных отношений в России.

Большинство граждан России, за исключением населения некоторых автономных территориальных образований, воспринимали федерализм как неорганичную, искусственную модель государственного устройства, навязанную центральной властью из соображений политической конъюнктуры.

Проведенные социологические исследования показали, что к концу 1990-х гг. общественное мнение оценивало ситуацию в области территориально-государственного устройства и межнациональных отношений в России как остро кризисную. Вызревало понимание необходимости серьезных изменений в отношениях между центром и регионами, отказа от практики односторонних уступок республикам. В этом смысле

федеративная реформа президента В. Путина стала принципиальным ответом на общественный запрос.

Глава 2 «Тенденции трансформации отношений между федеральным центром и субъектами РФ» посвящена анализу основных направлений и существующих проблем реформирования федеративных отношений в России.

В первом параграфе исследуются проблемы, с которыми приходится сталкиваться федеральному центру при трансформации исполнительной вертикали власти в России. В частности рассматриваются реформа Совета Федерации, функционирование института полномочных представителей президента РФ в федеральном округе, внесение изменений в законы, регулирующие принципы организации органов государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления, создание Госсовета, переход от выборности глав субъектов РФ к их назначаемости Президентом России.

Аргументируя необходимость трансформации федеративных отношений в России, сторонники федеративной реформы указывали на сепаратистские настроения национальных элит, достигшие крайних форм в Чечне, о трудностях управления из Москвы большим количеством разнородных субъектов, о самоуправстве региональных начальников.

Второй параграф посвящён анализу проблем разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

После того как в 2000 г. региональное законодательство более чем на 90% было приведено в соответствие с федеральным, Кремль обозначил свое стремление уравнивать в правах все 89 субъектов Федерации и прекратить практику эксклюзивных двусторонних договоров с регионами.

Особое место в системе федеративного устройства России занимает муниципальный уровень власти.

В большинстве субъектов Федерации правовые нормы, касающиеся местного самоуправления, не согласованы с нормами других отраслей права; отсутствует элементарная систематизация вопросов, которые должны быть законодательно урегулированы. Нередко соответствующие законы либо вовсе не принимаются законодательными органами субъектов Федерации, либо принимаются с нарушением федерального законодательства.

Сложившееся положение обусловлено тем, что в большинстве случаев региональные власти враждебно относятся к местному самоуправлению и отнюдь не стремятся к созданию

четкой законодательной базы, на которую могли бы опираться муниципальные образования, отстаивая свои права.

Регион, а не город до сих пор рассматривается в качестве субъекта российской региональной политики. В результате городам приходится сталкиваться с многочисленными проблемами. Их финансовые ресурсы прямо или косвенно находятся в подчинении региональной власти. Более того, крупные города стали донорами своих бедных соседей. Складывается парадоксальная ситуация: как только финансовое положение города стабилизируется, региональные власти перераспределяют дополнительно заработанные средства в пользу регионального бюджета, а затем передают их бюджетам дотационных районов.

Таким образом, анализ нынешнего состояния МСУ в России позволяет сделать следующий вывод: реформа системы местного самоуправления, осуществляемая в настоящее время, оставляет нерешенным ряд принципиальных вопросов перспективного развития данного института. В этих условиях взаимоотношения между региональными и местными властями по-прежнему носят конфликтный характер и являются серьезным препятствием формированию в России эффективной системы федерализма.

Третий параграф отражает трудности реформирования субъектного состава Российской Федерации. В частности, рассматриваются проблемы, возникшие при образовании и функционировании федеральных округов, а также при осуществлении политики ликвидации двухуровневых («матрешечных») субъектов РФ.

Поскольку возможность создания федеральных округов не оговорена ни в Конституции, ни в федеральных законах, они представляют собой результат условной «нарезки» территории страны в интересах более эффективного административного контроля федерального центра. На этом основании можно считать федеральные округа унитаристской надстройкой над Федерацией, а решение федеральной власти об их создании - разрушением основ федерализма. Кроме того, существующие федеральные округа слишком крупны и управляться с ними будет затруднительно даже самому мобильному и компетентному полномочному представителю. Их недостатком, по мнению экспертов, также является и то, что они не совпадают с региональными экономическими ассоциациями, которые формировались, исходя из определенной экономической логики.

Существует правовая неопределенность процесса ликвидации двухуровневых («матрешечных») субъектов РФ. Конституция не исключает возможности укрупнения субъектов федерации, однако принципы и процедура этого процесса не детализированы. Аналитики также скептически относятся к возможности перенесения пермского опыта на другие «матрешечные» территории, аргументируя свою позицию следующим образом. Во-

первых, у Кремля нет достаточного количества ресурсов для того, чтобы расточать щедрые обещания регионам в случае слияния, как это было в случае с пермяками и коми-пермяками. Во-вторых, данный процесс может растянуться на долгие годы.

Третья глава «Возможности оптимизации территориально-политического устройства РФ» посвящена рассмотрению путей совершенствования федеративных отношений в России.

В первом параграфе проводится анализ эффективности сложившихся в России федеративных отношений.

В числе основных критериев эффективности российской федеративной модели государственного устройства можно назвать:

1. Отсутствие центробежных (сепаратистских) тенденций в государстве.
2. Отсутствие «асимметрии» в федеративной структуре.
3. Существование института выборности органов управления территориальных единиц, входящих в состав федерации.
4. Взаимоприемлемое разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления.
5. Оптимальная численность субъектного состава федерации.
6. Поддержка идеи федеративного государства населением.

Насколько соответствуют современные федеративные отношения в России названным критериям?

В Конституции РФ нет нормы, определяющей, что главы администраций субъектов РФ должны непременно избираться, в перечне президентских полномочий, приведенном в статье 83, такая функция, как подбор кандидатур на посты глав региональных администраций, не значится. Больше того, признаком федерации является выборность руководителей ее составных частей (субъектов).

Таким образом, введение процедуры назначения глав субъектов федерации представляет собой пересмотр основ российского федерализма.

Модель взаимоотношений федерального центра и субъектов (закрепленная законодательно, но не предусмотренная Конституцией РФ), которая дает центральной власти право распускать законодательные органы субъектов и отрешать от должности губернаторов областей и краев и президентов республик, превращает российское государство, если использовать определение, предложенное президентом Чувашии Н. Федоровым, в некую «централизованную федерацию».

Что касается процесса разграничения полномочий, то он также сталкивается с серьезным нормативным препятствием: договорная система оговаривается статьей 11 действующей Конституции РФ.

Таким образом, главной целью преобразований в области государственного устройства все же следует признать изменение властной конфигурации, ослабление глав исполнительной власти регионов как альтернативного Кремлю средоточия власти. Президент подошел к решению проблем федерации сугубо инструментально, считая дефицит государственной власти причиной неэффективности отечественной модели федерализма, а также провала экономических реформ.

Деятельность возглавивших федеральные округа представителей Президента свелась лишь к мерам по обузданию наиболее явных сепаратистских устремлений, к координации управленческих решений и к участию в ликвидации чрезвычайных ситуаций. Причем позитивные последствия такой деятельности в ряде случаев были перекрыты дополнительной бюрократизацией властной вертикали, а некоторое ослабление влияния и, следовательно, лоббистских возможностей Совета Федерации компенсировано за счет использования иных каналов неформальных взаимодействий.

Одновременно через приведение региональных законодательств в соответствие с федеральным наносился удар по сепаратистскому потенциалу территорий (в первую очередь, это касается национальных республик) и минимизировались конфедеративные тенденции. Вместе с тем основные противоречия в сфере федеративных отношений («матрешечная» структура, фактическая асимметрия субъектов РФ, принципиальные различия между региональными политическими режимами) сохраняются.

Проблемы федерации, таким образом, затрагиваются реформой лишь в той мере, в какой пересекаются системы властных и федеративных отношений.

Правительственная концепция бюджетного федерализма и изменения в налоговой системе (особенно принятие второй части Налогового кодекса и Закона о федеральном бюджете) привели к серьезному перераспределению доходов в пользу федерального центра, значительно ослабив экономические позиции субъектов Федерации, в т.ч. регионов-доноров. При этом Москва зарезервировала за собой те налоги, которые относительно легко собираются, оставив регионам право взимать проблемные налоговые платежи. Было ограничено право регионов и органов местного самоуправления вводить собственные налоги.

Таким образом, если в политическом отношении Россия остается федерацией, то бюджетно-финансовую власть федеральный центр все более сосредоточивает в своих руках.

Одним из критериев эффективности сложившихся в России федеративных отношений, как уже было сказано, является общественное мнение, поддержка населением принципов федеративного государства.

Учитывая недостаточность социологических данных, раскрывающих динамику общественного мнения, можно сделать лишь предварительные выводы об отношении к начатой реформе в регионах. Испытывая заинтересованность, потребность в ней и положительно встретив некоторые из ее первоначальных импульсов, население регионов, тем не менее, опасается игнорирования федеральным центром насущных интересов своих территорий.

Федеративная реформа не получила отчетливой общественной поддержки, но и не была встречена заметными массовыми протестами.

Во втором параграфе исследуется проблема выбора оптимальной модели государственного устройства России.

Несмотря на то, что согласно ныне действующей Конституции Россия является федерацией, дискуссии на тему выбора оптимальной для нашей страны модели государственного устройства продолжаются.

Если провести ретроспективный анализ исторического развития России, то можно обнаружить, что федерализм как конструктивная модель российского политического пространства не имеет под собой исторических предпосылок.

Дискуссионным является и распространенное мнение, согласно которому федерализм – единственно приемлемая для многонациональной России форма государственного устройства. На пространствах современной Российской Федерации лежат исторические родины более 60 народов, полагающих ту или иную территорию России своим отечеством, землей предков.

Однако эти реалии российской действительности однозначно не свидетельствуют в пользу выбора федералистской модели государственного устройства для России. Большинство многонациональных государств не являются федерациями, и большинство федераций не строятся на этническом принципе.

Тем не менее, ставить крест на федералистском проекте для России преждевременно.

В третьем параграфе описываются возможности оптимизации территориальной политической структуры России

Проанализировав приведенные в работе данные, представляются целесообразными следующие шаги по совершенствованию федеративных отношений в России.

Чтобы обеспечить устойчивость системы российского федерализма и эффективность принимаемых в ней управленческих решений, необходимо резко сократить число ее субъектов либо создать дополнительные структуры, которые бы компенсировали чрезмерную диверсификацию.

При этом в основу перспективного преобразования территориальной структуры Российской Федерации могло бы лечь разделение страны на складывавшиеся на протяжении ряда десятилетий, хотя законодательно и не оформленные, крупные экономические районы: Северный, Северо-Западный (включая Калининградскую область), Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

Развитие в России истинного, а не декларативного федерализма должно включать в себя коренную трансформацию имиджа и реального содержания политики центральной и региональной властей.

Одна из важнейших задач федерального центра в обозримом будущем – продемонстрировать населению регионов России свою необходимость.

В свою очередь, региональные власти в федеративном государстве также имеют свой специфический круг вопросов, касающихся удовлетворения потребностей граждан, прежде всего тех, которые связаны с особенностями того или иного региона и его частными проблемами.

Идеальным решением вопроса о взаимосвязи федерализма и национальной проблемы было бы изменение административно-территориального деления страны с отказом от принципа «каждой нации – свою территорию». Целесообразным шагом в этом направлении представляется постепенное «уравновешивание» федерации путем укрупнения субъектов федерации. В дальнейшем необходимо постепенное, возможно, улаживаемое путем серии переговоров и соглашений уравнивание республик и регионов в вопросах налогообложения.

Еще одним серьезным препятствием на пути построения жизнеспособной федералистской модели является сверхцентрализованность российской пространственной культуры. В качестве противовеса современной централизации можно предложить укрепление горизонтальных связей между территориями, поддержку местных культур и развитие регионального самосознания.

Наконец, созданию атмосферы, благоприятной для совершенствования федеративных отношений в России, могло бы помочь воплощение в жизнь предложения некоторых политиков о «замораживании» дискуссий относительно возможности переустройства России на началах унитарности.

В заключении подводятся итоги по теме исследования.

Препятствием на пути формирования эффективной системы федерализма в России стали идеи и практика этнонационализма. Помехой для создания стабильной федеративной системы также была асимметричная структура Российской Федерации, сложившаяся в результате практики заключения двусторонних договоров между федеральным центром и субъектами федерации.

Все дискуссии в обществе и академических кругах о необходимости усиления государства, предшествовавшие инициированной В. Путиным реформе федеративных отношений в России, сводились к трем проблемам: усиление вертикали власти и вытекающая отсюда необходимость разграничить права центра и регионов, несимметричность федерации, порождающая фактическое неравенство ее субъектов, и укрупнение субъектов до политически и экономически рациональных размеров. Однако развернувшийся процесс реформирования федеративных отношений в России столкнулся с рядом проблем.

Несмотря на то, что согласно ныне действующей Конституции Россия является федерацией, дискуссии на тему выбора оптимальной для нашей страны модели государственного устройства продолжаются.

Выстраивание эффективной системы федеративных отношений в России тесно связано с развитием системы местного самоуправления. Важнейшие предпосылки успешного функционирования муниципальных органов – четко очерченная сфера полномочий и самостоятельный бюджет, формируемый за счет муниципальных налогов и региональных (центральных) субвенций. Содействовать комплексному развитию муниципальных образований способны и различные формы межмуниципального сотрудничества. Представляется, что многие проблемы, связанные с организацией местного самоуправления в крупных городах, могут быть сняты, если в законе будет зафиксирован принцип многоуровневости местного самоуправления и за каждым из выделенных уровней закреплён собственный объём предметов ведения и полномочий.

Наконец, созданию атмосферы, благоприятной для оптимизации федеративных отношений в России, могло бы помочь воплощение в жизнь предложения некоторых политиков о «замораживании» дискуссий относительно возможности переустройства России на началах унитарности.

III. Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. Дружинин, С.А. Проблема выбора модели государственного устройства России: федерализм или унитаризм? / С.А. Дружинин // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. Серия «История, политология, международные отношения». – Выпуск 2 (3). Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2005. (0,7 п.л.)
2. Дружинин, С.А. Предпосылки реформы федеративных отношений в России / С.А. Дружинин // Регионоведение: теория и практика. Материалы научно-практической конференции. - Нижний Новгород: 2005. (0,4 п.л.)
3. Дружинин, С.А. Проблемы совершенствования системы местного самоуправления в РФ / С.А. Дружинин // Глобализация, политика, право. Материалы III межрегиональной научной конференции. – М. - Н. Новгород: Изд-во МЮИ, 2005. (0,2 п.л.)
4. Дружинин, С.А. Пути совершенствования федеративных отношений в России / С.А. Дружинин // Политические институты и процессы современной России. Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. - Нижний Новгород: Изд-во «Вектор ТиС», 2005. (0,1 п.л.)
5. Устинкин, С.В., Дружинин, С.А. Факторы развития федеративных отношений в России / С.В. Устинкин, С.А. Дружинин // Политические институты и процессы современной России. Материалы первой городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. - Нижний Новгород: Изд-во «Вектор ТиС», 2005. (авторский вклад 0,1 п.л.)
6. Дружинин, С.А. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти в Российской Федерации / С.А. Дружинин // Политические институты и процессы современной России. Материалы второй городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. - Нижний Новгород: Изд-во «Вектор ТиС», 2005. (0,3 п.л.)
7. Устинкин, С.В., Дружинин, С.А. Проблемы двухуровневых, «матрешечных» субъектов РФ / С.В. Устинкин, С.А. Дружинин // Политические институты и процессы современной России. Материалы второй городской сессии соискателей и аспирантов кафедры политологии ФМО ННГУ. - Нижний Новгород: Изд-во «Вектор ТиС», 2005. (авторский вклад 0,2 п.л.)
8. Дружинин, С.А. Анализ эффективности сложившихся в России федеративных отношений / С.А. Дружинин // Проблемы обновления в России. Материалы IV межрегиональной научной конференции. – М. - Н. Новгород: Изд-во МЮИ, 2006. (0,4 п.л.)