

*На правах рукописи*

**Беленко Наталия Михайловна**

**Становление и развитие федеративных  
отношений в России  
(90-е гг. XX - начало XXI вв.)**

**Специальность 07.00.02 – отечественная история**

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора исторических наук

Москва 2006

Работа выполнена на кафедре истории Московского гуманитарного университета

Научный консультант: доктор исторических наук, профессор  
***Мошняга Виктор Пантелеевич***

Официальные оппоненты:  
доктор исторических наук, профессор ***Дробижева Леокадия Михайловна***  
доктор политических наук, профессор ***Медведев Николай Павлович***  
доктор исторических наук, профессор ***Шилова Галина Федоровна***

Ведущая организация: ***Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС)***

Защита диссертации состоится 15 февраля 2007 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 521.004.01 при Московском гуманитарном университете по адресу: 111395, Москва, ул. Юности, 5/1, корп. 3, зал заседаний диссертационных советов (ауд. 511).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского гуманитарного университета по тому же адресу.

Автореферат разослан «    » ноября 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Мацуев А.Н.

## I. Общая характеристика работы

*Актуальность исследования* становления и развития федеративных отношений в России (90-е гг. XX - начало XXI вв.) заключается в том, что проблема федерализации всех сфер общественных отношений в Российском государстве поставлена на повестку дня как историческим развитием страны, так и насущными проблемами современного федеративного государства. Она также определяется необходимостью обобщения практики федерального устройства и правления в современной России с учетом отечественного и международного опыта федерализма.

Федерализм – федерация – федеративные отношения — это форма децентрализации государственной власти федеративного государства (федерации), предполагающая разграничение компетенции между органами государственной власти России и органами власти субъектов федерации. Субъекты федерации (штаты, земли, республики, области, провинции) — это составные части федеративного государства, в которых создаются органы законодательной и исполнительной власти (реже суды), действующие в соответствии с федеральными законами с учетом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами.<sup>1</sup>

Объективная необходимость в теоретических и прикладных разработках вопросов, вызванных к жизни взаимоналожением федеративного и регионального, политического и национального, социального и экономического факторов, диктуется множеством явлений, злободневность которых не нуждается в специальной доказательной аргументации.

Происходившие в последние 15 лет изменения в федерализации и опыт субъектов РФ в повышении самостоятельности, формировании адекватных особенностям новой эпохи форм взаимодействия с федеральным центром нуждаются в комплексном изучении с учетом международной практики и традиций федеративности в России. Опыт федеративных и национальных отношений в Российской Федерации, накопленный в постсоветский период, уникален и своеобразен, что не может быть поставлен в один ряд с историей развития федеративности в Российской империи или опытом федеративного строительства в СССР, которые могут рассматриваться лишь в качестве общего исторического контекста федерализма в России.

Предложенная автором периодизация истории федеративных отношений в современной России позволяет, с одной стороны, выявить специфические черты и особенности каждого из этапов прошедшего переходного периода, с другой - оценить усилия всех сторон федеративных отношений и их эффективность, направленные на сохранение единства и целостности Российского государства и реализацию принципов российского федерализма.

Принципы федерализма, своеобразно проявившиеся в федеративном развитии, сохраняют базовые характеристики, вытекающие из Конституции

---

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. акад. РАН В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 620.

РФ, хотя имеют тенденцию видоизменяться. Именно такие изменения позволяют политической элите и научному сообществу формировать выводы и вносить предложения по дальнейшей оптимизации федеративных отношений. В последние годы субъекты РФ стали активными участниками формирования Российского федеративного государства. Речь идет о процессе выработки принципов и механизмов функционирования демократической Федерации. После распада СССР Федерация и ее субъекты находились в постоянном поиске оптимальных правил взаимодействия между уровнями власти. На каждом из этапов становления и развития российского федерализма в постсоветский период был достигнут определенный прогресс. Но было бы преждевременным утверждать, что все проблемы и противоречия в достижении этой цели преодолены и сняты. В рамках осмысления истории российского федерализма проявляется множество подходов в оценке происходивших в обществе перемен.

Исследование эволюции федеративных отношений показывает, что путь, который прошла страна, был необходимым периодом в становлении России как федеративного государства. Стремление регионов к самостоятельному социальному творчеству отвечало и отвечает логике российской демократической федеративной государственности. В ситуации транзита именно федерализм стал гибкой и действенной формой государственной власти, обеспечивающей демократическое обустройство социума, стабильность и согласие между всеми составляющими федеративного сообщества. Речь идет о формировании, в конечном итоге, такого типа федерации, который предполагает организацию отношений между центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. Центр и регионы должны обладать правами, обязанностями и ресурсами, которые были бы адекватны их базовым целям и функциям.

Начиная с 1990-х гг., федеративные отношения постоянно видоизменялись. Российский федерализм, его принципы, политико-правовые основы и методы реализации неоднократно подвергались жесткой критике сторонниками унитарного государства и централизации. Совокупность таких государственно-правовых действий в 2000-2005 гг. получила название административной (федеральной) реформы. Серьезные преобразования основ российского федерализма привели к появлению широкого спектра взглядов — от полной и безоговорочной поддержки, до негативного и критического отношения. Острая полемика о судьбах федерализма в России всегда имела место, как в политических, так и в научных кругах. В сложившейся в последние полтора десятилетия ситуации становится очевидной необходимость анализа состояния федеративной реформы, выявления ее недостатков и достоинств, осмысления спорных положений, рассмотрения некоторых вопросы оптимизации федеративных отношений с учетом собственного и зарубежного опыта федеративного строительства.

Анализ российского и зарубежного опыта государственного строительства показывает, что федеративные отношения должны

основываться на демократических принципах и на принятых при участии самих субъектов Федерации законах. Только такой подход может привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект Федерации станет действовать как полноправный участник интеграционного процесса, будучи социально, политически и экономически заинтересованным в результатах всесторонней интеграции.

В Концепции государственной национальной политики Российской Федерации подчеркивается, что «не стали нормой при разработке и проведении государственной национальной политики опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и оценка последствий принимаемых решений»<sup>2</sup>. Следовательно, возникает насущная необходимость в методологическом осмыслении феномена федеративных отношений в многонациональной и многосоставной стране. Совершенствование федеративного устройства России законодательными мерами с учетом жизненных потребностей и на основе изучения и учета в политико-практической деятельности потребностей субъектов Федерации — исторически продуктивный путь.

Научное и практическое значение исследуемой темы определяются тем, что Россия нуждается в собственной исторической практике в области федерализма и строительства системы государственной власти всех уровней. Интерес для исторического анализа представляет не только период распада СССР и образования Российской Федерации как самостоятельного суверенного государства, но и те периоды исторического пути, когда идеи автономного и самостоятельного развития отдельных частей государства приобретали законодательную основу. Так было во времена Российской империи и частично реализовывалось в период существования Советского Союза.

Формирование ряда федеративных государств в мире происходило путем включения элементов федерализма в систему управления унитарными государственными образованиями. Это способствовало интенсивному распространению идей и практики федерализма. Процесс федерализации особенно активизировался после Второй мировой войны. Канадский исследователь Рональд Уаттс отмечает, что «в настоящее время около двух миллиардов человек проживает в 23 федерациях, которые охватывают 480 членов федерации или федеральных земель, которые могут сравниться со 180 политически суверенными государствами. В дополнение к существующим федерациям появляются новые государства, **развития идеи федерализма**»<sup>3</sup>. Российский ученый М.В. Столяров приводит список более 40 федераций, сложившихся к концу XX столетия<sup>4</sup>. Властно-управленческие механизмы федерализма все чаще привлекают внимание руководства различных стран.

---

<sup>2</sup> Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации // Российская газета. 1996. 4 июня.

<sup>3</sup> Ronald Watts, Comparing Federal systems in the 1990-s, Institute of Intergovernmental Relations, 1996. P. 4.

<sup>4</sup> См.: Столяров М.В. Россия в пути: новая Федерация и Западная Европа. Казань, 1998.

Эксперты и ученые, занимающиеся историей и современными проблемами федерализма, рассматривают федералистские принципы как наиболее подходящую модель политической интеграции и общественной мобилизации в сфере государственного устройства и правления.<sup>5</sup> Эти принципы способны обеспечить многообразие форм жизнедеятельности различных общностей в рамках единого политического пространства. В течение веков история политической мысли (особенно в Европе) была сосредоточена на проблеме образования единого национального государства.

В значительной степени научный интерес к данной проблематике обусловлен поиском оптимальной стратегии развития российского многонационального государства, необходимостью более четкой разработки соответствующей реформы властных структур, методов совершенствования государственной национальной политики.

От понимания политико-государственных оснований российского федерализма, сложившихся в ходе сложных процессов, имевших место в российской истории, в конечном счете, зависит эффективность законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, эффективность нормативно-правовой базы, лежащей в основе отношений между центром и территориями.

Особую актуальность диссертационной работе придает исследование последствий, вытекающих из инициативы Президента РФ В.В. Путина (сентябрь 2004 г.), касающейся реформы действующей системы федеративных отношений. Это проявилось, прежде всего, в новом порядке наделения полномочиями глав субъектов Федерации по рекомендации Президента законодательными собраниями субъектов РФ.

Дальнейшее совершенствование федеративных отношений является одним из важнейших условий повышения эффективности институтов власти. В связи с этим в России востребован зарубежный опыт институциональных преобразований на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Функционирование России как суверенного государства свидетельствует о том, что XX век, с одной стороны, стал эпохой политико-государственной консолидации единого государства, а с другой - временем политико-государственной самоорганизации и самореализации внутренних территорий и общностей. Это включало развитие национальных и федеративных отношений для обеспечения самобытности этносов и реализации общих задач общества, государства.

Изучение истории государственного устройства и правления является одним из наиболее востребованных направлений современной науки. Как отмечает А.И. Соловьев, «политические системы нередко различают по формальным критериям и по характеру государственного правления».<sup>6</sup> Формы и этапы развития институтов государственной власти всех уровней

---

<sup>5</sup> См. например: Шумейко В.Ф. Россия: от унитарного к федеративному государству. М., 2006.

<sup>6</sup> См.: Соловьев А.И. Политология: политическая теория и политические технологии. М., 2001. С. 246.

нашли свое выражение в формировании и функционировании как ранее существовавших, так и современных политико-властных систем в многосоставном и многонациональном государстве. Таким образом, выстраивание национальных и федеративных отношений в многонациональной России на базе исторических традиций и опыта Российской Федерации 1990-2005 гг. представляет важную задачу социально-экономического развития государства и общества, как в общефедеральном масштабе, так и на уровне субъектов РФ. Сегодня имеется насущная необходимость осмыслить российский федерализм под углом истории, выявить особенности эволюции федерализма в постсоветский период. Российский федерализм и его особенности, федеративные отношения, сложившиеся к началу нового века должны привлечь внимание ученых-историков.

***Историография проблемы.*** Новейший период российской государственности связан в теоретико-методологическом и практическом аспектах с поиском ответов на многие вопросы политического, экономического, социально-психологического, этнического характера. В научной литературе рассматриваются государственное устройство Советского и Российского государства, структура федерализма и органов государственной власти, проблемы правового обеспечения функционирования общества. Ученых интересуют непосредственно властные структуры, особенности эволюции системы государственной власти, проблемы формирования геополитического пространства государства, состоящего из территорий субъектов Федерации, формы федерализма как системы политико-правового механизма взаимодействия и взаимоотношений властных структур разных уровней в рамках общих принципов федерализма.

Исходя из цели и задач диссертации, важно выделить труды, в которых исследуются вопросы теории и практики российского федерализма, политические аспекты развития федеративных отношений<sup>7</sup>.

Внимание ученых обращено к глобальным проблемам федерализма, в частности, исследуются проблемы и противоречия, вытекающие из асимметричности Федерации. В теоретическом плане рассматриваются взаимосвязь федерализма с этнополитикой, проблемы межнационального согласия и толерантности, отечественный и зарубежный опыт разграничения предметов ведения и полномочий<sup>8</sup>. Ряд ученых ведет поиск ответов на новые

---

<sup>7</sup> См.: Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма / Ин-т этнологии и антропологии РАН. М., 1997; Доржиев Э.П. Федерализм в России: теоретико-правовой аспект: Дис... канд. юрид. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 1997; Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998; Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма // Государство и право. 1996. № 12; Левакин И.В. Суверенитет как одна из проблем федерализма в теории и на практике // Регионоведение. 1994. № 2-3.

<sup>8</sup> См.: Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., 1997; Алаев Э. Страны, народы, государства // Федерализм, 1997 № 2. С. 157-172; Его же. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм, 1999. № 2. С. 265-271; Проблемы и перспективы развития Российского Федерализма: Первая Всерос. науч.-практ. конф., 19-20 января 1998 г. М.: Изд. Совета Федерации, 1998.

вызовы федерализму с учетом исторического и современного отечественного и зарубежного опыта. Как отдельная проблема федеративных отношений изучается регионализм<sup>9</sup>.

Важное место в историографии избранной темы занимают вопросы бюджетного федерализма, недропользования, разграничения полномочий и взаимодействия органов власти всех уровней в экономической и финансовой сферах<sup>10</sup>.

Историографическому обзору **подвергнуты** труды, в которых исследуется концепция принципа разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации, включающая институты Президента РФ, законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти<sup>11</sup>.

Отдельные стороны и направления федеративного развития в современной России, рассмотренные под углом исторических изменений, имевших место за 15 лет государственного строительства, представляют собой явления и события, которые иллюстрируют историю российского федерализма. Среди ученых нет единства в понимании таких категорий, как «федерализм», «суверенитет», «международно-правовой статус субъекта». Нет единства в понимании проблем взаимозависимости между терминами «дезинтеграция» и «централизация». Делается вывод, что исторический опыт государственности и федерализма в России богат и разнообразен. Тем не менее, при всей специфике этот опыт имеет и общецивилизационное значение и позитивный потенциал<sup>12</sup>.

Остаются не в полной мере исследованными специфика, проблемы изменения государственно-правового статуса субъектов РФ способы разрешения конфликтов в сфере межнационального и политического взаимодействия. Уровень осмысления и понимания рассматриваемой проблематики отражается в сумме многоплановых публикаций. Сюда входят как теоретические, так и эмпирико-описательные, экспертно-аналитические работы, методологически и информационно фундированные разработки<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> См.: Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2005; Мириханов Н.М. Новый курс российской власти. М., 2002; Мухаметшин Ф.Х., Исаев Г.А. Региональный политический процесс в федеративном и социологическом измерениях. Казань, 2002.

<sup>10</sup> См.: Бухвальд Е., Игудин А. Межбюджетные отношения: текущее состояние и основные направления развития // Федерализм, 2002. №2 С.143-152; Горегляд В.П. Формирование современной модели бюджетного федерализма в России. Вопросы методологии // Федерализм. 2002. № 1; Горегляд В.П. Финансовые проблемы региональной политики в России // Федерализм, 2002. № 3. С. 6.

<sup>11</sup> Кузнецова О., Шестакоа М., Шеховцева А. Федеральные округа России: социально-экономическое развитие в 1996-1999 гг. // Вопросы экономики. 2000. №10; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. 2003. № 2. С. 97-122.

<sup>12</sup> См.: Федерализм: Материалы рос.-америк. науч. конф., г. Вайоминг, 15-16 февраля 1996г. ; г.Саратов, 23-24 мая 1996 г./ Редкол.: Голуб Ю.Г., Долгов В.М., Дыльнов Г.В. Саратов. гос. ун-т, 1997; Федерализм: глобальные и российские измерения: Междунар. науч.-практ. конференция, [6-8] сент. 1993 г. Казань, 1993; Элейзер Д.Д. Сравнительный федерализм // ПОЛИС: Полит. исслед. 1995. № 5; Хадсон Д.Э. Американский федерализм: значение для России // Россия и соврем. мир. 1996. № 3.

<sup>13</sup> См.: Пути России. Двадцать лет перемен. Международный симпозиум 20-22 января 2005 г./ Под общ. ред. Т.Е. Ворожейкиной. М., 2005.



Рассматриваемый круг теоретических и практических вопросов изначально находится на стыке нескольких научных дисциплин. Во многом именно поэтому, а также в силу ее междисциплинарного положения, исследовательская проблема, поставленная в диссертации, в целом недостаточно разработана. Специальных обобщающих работ, посвященных комплексному анализу истории формирования и влияния нового типа федеративных отношений на динамику и характер развертывания социальных процессов в субъектах Федерации как в начальный период реформирования политической системы и вхождения общества в рынок, так и в последующие периоды, крайне мало. А имеющиеся разработки и исследовательские результаты, хотя и выступают источником продуктивной информации, дают немало поводов для поиска нетрадиционных концептуальных решений, гипотез и теоретических ориентиров.

Многие методологические аспекты системного изучения сложнейшего феномена становления нового типа государственности (как на федеральном, так и региональном уровнях) также недостаточно изучены. Последнее во многом связано с тем, что этот процесс носит незавершенный характер, находится в стадии развития. Кроме того, практически отсутствуют специальные работы по истории политической и социологической практики, посвященные исследованию различных этапов деятельности органов государственной власти с учетом ориентации на общественное мнение как социального института. Тем самым, ситуация в рассматриваемой области такова, что с повестки дня не снимается принципиальная проблема легитимации исторического знания, проблем феноменологической реальности, что обозначается понятиями «федерализм» и «федеративные отношения». Порой их онтологическая природа интерпретируется в диаметральных контекстах, возникающих из-за несогласованности в оценке исторических фактов и реальностей, а также идейных и партийных разногласий исследователей. Достаточная степень ясности не достигнута в том числе и в восприятии оснований совмещения федеративных (общенациональных) и социально-политических (внутрисубъектных) процессов, происходивших в стране за последние 15 лет.

В диссертации предпринята попытка раскрытия темы исследования на основе междисциплинарного подхода к истории, а также средств и методов компаративистского анализа исторических фактов. Подобный подход позволяет не только по-новому взглянуть на проблемную ситуацию, но и выйти на более широкие теоретические обобщения, внести определенный вклад в приращение исторического знания. Это позволяет по-новому решить задачу укрепления взаимосвязи исторической науки и практики федерализма в многообразии их проявления. Так, изучению институтов власти (социальных, политических, экономических) посвящены работы классиков институционализма Д. Норта, Т. Веблена, Д. Марча, Д. Ольсена и др., в

которых представлен категориальный аппарат для анализа «формальных и неформальных правил»<sup>14</sup>.

Исторические аспекты проблемы нашли отражение в трудах российских государственных деятелей Л.А. Велихова, Б.Н. Чичерина, историков и философов Н.И. Костомарова, В.О. Ключевского, С.М. Соловьева, А.С. Ященко, П.А. Сорокина, Л.Н. Гумилева<sup>15</sup>.

Принципиальное значение для исследования темы имеют работы ряда зарубежных ученых, внесших в разное время вклад в изучение и разработку теории и принципов федерализма. В западной литературе федерализм осмысливался с точки зрения политико-правового статуса, полномочий, компетенции и суверенитета федерации и ее составных частей. Так, Г. Елинек, П. Лабанда, В. Уиуллоуби, Т. Гоббс были убеждены, что суверенитетом обладает только федерация в целом. Их оппоненты М. Зайдель и Д. Кальхаун считали, что суверенитет принадлежит составным частям федерации, особенно в тех случаях, когда субъекты федерации наделялись конституцией правом выхода из союза.<sup>16</sup>

Важные стороны федеративных отношений в зарубежных странах с учетом проблем этничности государственного единства и бюджетного федерализма освещались в работах Д. Элазара, И. Душачека, Р. Уатса и др.<sup>17</sup> П. Кинг, один из наиболее авторитетных в мире исследователей теории и практики федерализма, считает, что с функциональной точки зрения «федерации обычно рассматриваются как образования, занимающие некое промежуточное положение, балансирующие между тиранией и безудержной свободой, абсолютизмом и анархией, между предельной централизацией и полной децентрализацией»<sup>18</sup>.

В советский период большинство зарубежных авторов акцентировали свое внимание исключительно на особенностях советской модели федеративных отношений. Вопросы федерализма в период СССР в значительной степени освещались через призму национальных отношений и этнических проблем, о чем писали В.И. Ленин, А.В. Луначарский, И.В. Сталин.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.; Veblen T. The theory of leisure class. N.Y., 1924; Питерс Б.Г. Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука. Новые направления. М., 1999.

<sup>15</sup> См.: Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1998; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909; Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998; Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права. Юрьев, 1912; **Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси, Две русские народности (1861-1862); Боярская Дума Древней Руси (1882); Драгоманова М.П. Земский Союз (1884); Национальный вопрос в России (1883-1899); Россия и Вселенская церковь (1889); Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства (1912).**

<sup>16</sup> Федерализм. Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 247.

<sup>17</sup> См.: Daniel J. Elazar, Federalism: an Overview, (Pretoria HSRC, 1995). P. 19.; Duchacek I.D. Perforated Sovereignities' Toward a Typology of New Actors in International Relations // Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units. P.11.

<sup>18</sup> Кинг П. Классифицирование федераций // Полис, 2000. № 5. С. 9.

<sup>19</sup> См.: Ленин В.И. О праве наций на самоопределение // Полн. собр. соч. Т. 25. М., 1986; Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. Т. 2. С. 295; Его же. Национальный вопрос и ленинизм // Соч. Т. 11. С. 336.

В 1960-е гг. М.С. Джунусов предложил квалифицировать нацию как «социально-этническую категорию», считая этнический признак равноценным с признаком социальным<sup>20</sup>.

Известно, что в тот период многие исследователи находились под влиянием сталинской формулировки о том, что нация — категория историческая, этнос — социальная. По мнению известного этнолога, члена-корреспондента РАН В.А. Тишкова, «традиционная для советской науки трактовка содержания категории "нация" должна быть заменена категорией "этнос"»<sup>21</sup>. Предлагаемый им термин, на наш взгляд, более конкретен. Таким образом, как вытекает из исследованных источников, этнополитический фактор играл и играет большую роль в федеративном строительстве российского государства.

Анализ научной литературы постсоветского периода показывает, что вопросы государственного строительства новой России в контексте развития ее федеративных основ привлекли внимание ряда политиков, депутатов Госдумы, ученых правоведов, юристов, историков, политологов (И.П. Рыбкин, Ю.М. Лужков, Е.С. Строев, В.Ф. Шумейко, С.М. Шахрай, Р.И. Хасбулатов и др.). Многие из них, будучи политиками и активными участниками политико-правового государственного развития в 1990–2005-е гг., внесли вклад в теоретическое осмысление конкретных политических и правовых задач становления современной России как правового федеративного демократического государства<sup>22</sup>.

Конкретные проблемы развития российского общества, в том числе и федеративных отношений, исследовались в рамках республиканской программы «Народы России: возрождение и развитие»<sup>23</sup>.

Вопросам федеративных отношений в России были посвящены парламентские слушания в Государственной Думе и Совете Федерации в 1996, 1998, 1999 гг., заседания «круглого стола» в Совете Федерации в 1996 г., Госсовета при Президенте РФ в 2005 г.<sup>24</sup>

Для понимания сути российской государственности, формирования и развития федеративных отношений в России ценную научную информацию содержат материалы «круглого стола» в Институте российской истории РАН по теме: «Куда идет Россия? 10 лет реформ» (1994 г.)<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: Джунусов М.С. Нация как социально-этническая общность людей // Вопросы истории, 1966. №4. С. 23.

<sup>21</sup> См.: Тишков В.А. Концептуальная революция национальной политики в России // Федерализм, 1997. № 3. С. 72.

<sup>22</sup> См.: Лужков Ю.М. Эгоизм власти: итоги выборов и перспективы социально-экономического и политического развития России. М., 1996; Его же Путь к эффективному государству. М., 2002; Рыбкин И.П. Государственная дума: пятая попытка. Очерк новейшей истории представительной власти России. М., 1995; Шахрай С.М. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть, 1995, № 8. С. 3-10; Его же. Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.

<sup>23</sup> См.: Политико-правовое устройство реформируемой России: планы и реальность // Серия: «Россия накануне XXI века». Вып. 3. М., 1999.

<sup>24</sup> Известия от 4 июля 2005 г.

<sup>25</sup> См.: Куда идет Россия? 10 лет реформ // Отечественная история, 1995. № 4. С. 198-210.

Проблемы совершенствования федеративных отношений получили отражение в материалах ряда международных конференций и симпозиумов, которые проводил Институт комплексных социальных исследований в рамках общей темы «Обновление России: трудный поиск решений» и Международный академический центр социальных наук (Интерцентр). Последний в течение ряда лет регулярно организовывал симпозиумы под общим названием «Куда идет Россия?».<sup>26</sup>

Ряд важных вопросов о путях развития российского федерализма был предметом рассмотрения на заседании «круглого стола» на тему: «Гражданское общество, правовое государство, право», организованного Институтом государства и права и Институтом философии РАН в 2002 г.<sup>27</sup>

В системе федеративных отношений важное место отводится взаимодействию федеральных и региональных органов власти с местным самоуправлением, специфике деятельности местного самоуправления в федеративных государствах<sup>28</sup>.

Заслуживают внимания материалы научных и научно-практических конференций по вопросам местного самоуправления, финансово-экономическим и правовым аспектам его деятельности, взаимоотношений с федеральными и региональными органами власти<sup>29</sup>.

Некоторые важные аспекты развития федеративных отношений в современной России получили отражение в ряде монографий и других обобщающих научных трудах, посвященных политической истории России, СССР и Российской Федерации<sup>30</sup>.

Федеративные и межнациональные отношения в РФ в период 1990-2005 гг. активно разрабатывались политологами, юристами, историками, социологами: А.Н. Ариным, И.Н. Барцием, Л.Ф. Болтенковой, В.И.

---

<sup>26</sup>См.: Обновление России: трудный поиск решений. Вып. 1-8. М., 1993-2000; Куда идет Россия? Власть, общество, личность//Материалы международного симпозиума 17-18 января 2000 г. / Под общ. ред. акад. Т.И. Заславской. М., 2002.

<sup>27</sup>Гражданское общество, правовое государство и право // Вопросы философии, 2002. №1 С. 3-22.

<sup>28</sup>См.: Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. М., 2004; Емельянов Н.А. Муниципальные системы зарубежных стран. М.: Тула, 1998; Васильев М.А. Местное самоуправление: Словарь-справочник. М., 1998; Ершов А.Н. Социальные ресурсы местного самоуправления. Казань, 2001; Местное самоуправление. М., 1995; Органы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы и в СНГ, 1994. М., 1995; Салов О.А. Местное самоуправление в современном мире // Федерализм, 2000. № 1. С.175-198; Широков А.Н., Юркова С.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М., 2004; Основы Европейской хартии местного самоуправления: Методическое пособие. М., 1999.

<sup>29</sup>См.: Экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления в городе, административном округе: Материалы научно-практической конференции. М., 1999; Международная конференция «Мировой опыт взаимодействия субъектов устойчивого развития территории в крупных городах», 3-4 февраля 2000. М., 2001

<sup>30</sup>См.: История современной России. 1985-1994. М., 1995; Политическая история. Россия – СССР – Российская Федерация. Т. 2. М., 1996; Рыжков В.А. Четвертая республика. Очерк политической истории современной России. М., 2000; Пихоя Р.Г. Конституционно-политический кризис в России 1993 года: хроника событий и комментарий историка // Отечественная история, 2002. № 4. С. 64-78; № 5. С. 113-132; Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-1994. От Горбачева до Ельцина. М., 1994; Кушнир А.Г. Хрестоматия по истории. История Русского государства в документах, материалах и комментариях. В 2-х т. М., 1999.

Буренко, Ю.Е. Булатецким, Е. Бухвальдом, С.Д. Валентеем, Л.М. Дробижевой, М.В. Золотаревой, И.М. Ильинским, К.В. Калининой, В.Н. Лысенко, А.Н. Мацневым, Н.П. Медведевым, В.А. Михайловым, И.О. Мнакацаняном, Ф.Х. Мухаметшиным, В.В. Пустогаровым, Н.П. Распоповым, В.А. Рыжковым, А.И. Соловьевым, Л.В. Смирнягиным, М.В. Столяровым, Э.В. Тадевосяном, Ю.А. Тихомировым, В.А. Тишковым, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшиным, В.Е. Чиркиным, А.А. Чичановским, С.М. Шахраем и др.<sup>31</sup>

Так Р.Г. Абдулатипов отмечал: «Можно бесконечно долго спорить о достоинствах и недостатках федерализма, но аргументов в пользу того, что это достаточно устойчивая модель государственного устройства, предостаточно».<sup>32</sup> Автор полностью разделяет данный научный подход и позицию Р.Г. Абдулатипова, политика и ученого, внесшего весомый вклад в развитие и совершенствование федеративных и межнациональных отношений в России.

Давая качественную характеристику федерализма, М.В. Золотарева пишет: «Типология федерализма может осуществляться по целому ряду оснований, происходящих из разнообразия признаков, идентифицирующих особенности федеративного устройства. Это может быть и специфика разделения власти по вертикали, и однородность субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы, и цель учреждения федеративных устоев в государстве, и форма их юридического закрепления»<sup>33</sup>. Такой взгляд также заслуживает поддержки, поскольку он в полной мере отражает многообразие Российской Федерации как многонационального целостного государства, разностатусность ее субъектов и равноправие народов России.

Проблемы взаимоотношений между Федеральным центром и субъектами Федерации в первой половине 1990-х годов, т.е. в период

---

<sup>31</sup> См.: Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999; Булатецкий Ю.Е. Федерация: от прошлого к настоящему // Родина. 1990. № 10. С. 16-23; Буренко В.И. Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы. М., 2001; Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм, 2000. № 1. С. 43-64; Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998; Дробижева Л.М. Национальное самосознание и национализм в Российской Федерации начала 1990-х годов. М., 1994; Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006; Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1996; Мухаметшин Ф.Х. Республика Татарстан: от референдума до договора / Общ. ред. Г.А. Исаев, Р.Г. Фатыхов, И.Т. Тагиров. Казань, 1995; Его же. Республика Татарстан: особенности социально-политического развития на рубеже веков. Казань, 2000; Рыжков В.А. Странная Федерация: проблемы и перспективы развития федерализма в России // Политика, 1990-2000. №4. С. 79-110; Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки // Федерализм и региональные отношения: опыт России и Западной Европы. М., 1999. С. 32-44; М.В. Столяров. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравн. исслед. по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. Казань, 1998; Тишков В.А. Очерки теории этноса и политики этничности в России. М., 1997; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997; Шахрай С. Актуальные проблемы российского федерализма // Власть. 1995. № 8. С. 3-10.

<sup>32</sup> Абдулатипов Р.Г. Поиск перспектив российского федерализма // Федерализм. 2001. № 4. С. 17.

<sup>33</sup> Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 10.

становления и наиболее активного развития российского федерализма рассматриваются в работах российских ученых С.Д. Валентея, Н.В. Варламовой, М.В. Золотаревой, И.А. Умновой, Ю.Ф. Ярова и др.<sup>34</sup>

Важной составляющей федеративных отношений является региональная политика, которая исследователями рассматривается как самостоятельный феномен федерализма. Исследования регионального политического процесса чаще всего были посвящены таким вопросам, как становление и трансформация региональных политических режимов, региональных политических элит, анализу региональных выборов<sup>35</sup>. На новом этапе (2000-2005 гг.) процессы институциональных трансформаций во властных структурах, как на федеральном уровне, так и на региональном, рассматриваются в работах С.Н. Бирюкова, Н.П. Медведева, Н.Н. Петрова, М.В. Столярова, Р.Ф. Туровского и др.<sup>36</sup>

Исследования федеративных отношений тесно переплетаются с этнополитическими проблемами. Можно выделить ряд основных направлений: этнологическое, которое развивается в трудах С.А. Арутюнова, В.А. Тишкова, М.Н. Губогло, А. Г. Осипова, Н.Н. Чебоксарова и др.<sup>37</sup>; этносоциологическое и этнопсихологическое, ведущими специалистами которого являются Ю.В. Арутюнян., Л.Д. Гудков, Л.М. Дробижева, З. В. Сикевич, Г.У. Солдатова, А.А. Сусоколов и др.<sup>38</sup>; этнополитическое, получившее отражение в трудах В.В. Амелина, В.Ю. Зорина, К.В.

---

<sup>34</sup> Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998; Варламова Н.В. Конституционная модель российского федерализма // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000; Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.

<sup>35</sup> См.: Россия регионов: трансформация политических режимов / Общ. ред.: В. Гельман, С. Рьженков, М. Бри. М., 2000.; Григорьев О., Малютин М. Региональная ситуация в России после декабрьских выборов: анализ новых тенденций и политических итогов местных выборов. М., 1994; Выборы органов государственной власти Рязанской области: сравнительный политический анализ / Под общ. ред. В.С. Авдониной. Рязань, 2002; Багров Т. Выборы законодательного собрания Краснодарского края // Политический мониторинг, 1998. № 11.

<sup>36</sup> См.: Аюпов М.А., Бирюков С.В. Региональная политическая власть: от концептов к интегративной модели // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2003. №1; Медведев Н.П. Политический консенсус: теория и практика. М., 1999; Медведев Н.П., Медведева В.К. Политическая регионалистика в контексте современных трансформаций российского федерализма. М., 2002; Петров Н. Выборы представительных органов власти регионов // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 3-4; Столяров М.В. Компетенция власти. М., 2005; Туровский Р.Ф. Динамика регионального политического процесса в России // Политическая наука. 2003. № 3. С. 22.

<sup>37</sup> См.: Арутюнов С.А., Чебоксаров Н.Н. Передача информации как механизм существования этносоциальных и биологических групп человечества. Расы и народы. Т. 2. М., 1972; Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997; Губогло М.Н. Переломные годы. Т. 1. Мобилизованный лингвицизм. М., 1993; Осипов А.Г. Идеологический фактор в процессе формирования самосознания малых этнических групп // Права и статус национальных меньшинств в бывшем СССР. М., 1993.

<sup>38</sup> См.: Арутюнян Ю.В., Дробижева Л.М., Сусоколов А.А. Этносоциология. М., 1998; Гудков Л.Д. Русский неотрадиционализм и сопротивление переменам // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / Под ред. В.С. Малахова и В.А. Тишкова. М., 2002; Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М., 2003; Солдатова Г.У. Психология межэтнической напряженности. М., 1998.

Калининой, В.Н. Лысенко, Н. М. Мириханова, В.А. Михайлова, Ф.Х. Мухаметшина, Э.А. Паина, Л.В. Хоперской, А.А. Чичановского и др.<sup>39</sup> Эти исследования заложили основу нового научного направления – история этнической политологии, которое в перспективе может развиваться в самостоятельную отрасль исторической науки. Так или иначе, отмеченные исследования отражают современную картину представлений о генезисе наций, национальных и федеративных отношений.

Российская Федерация уникальна не только своим историческим своеобразием и этническими характеристиками; она имеет свою историю асимметричности, централизации и децентрализации. Л.М. Дробижева подчеркивает, что «на развитие Федерации оказывают влияние разные исторические, юридические, экономические, географические, этнонациональные условия формирования субъектов Федерации. В Центре доминирует представление, что различия в статусе субъектов, связанные с разнообразием условий, — это явление, которое надо преодолевать. В субъектах Федерации, прежде всего тех, которые задавали тон в диалоге с Центром в 1990-е гг., были убеждены в естественности таких различий, объективных основаниях асимметричности Федерации»<sup>40</sup>.

Вклад в разработку избранной темы внесли ученые, исследующие исторические формы эволюции власти и государственного управления в стабильных и переходных обществах: Т.А. Алексеева, Г.А. Белов, С.И. Каспэ, А.Ю. Мельвиль, А.С. Панарин, В.П. Пугачёв, А.И. Соловьёв и др.<sup>41</sup>

Споры о приемлемости федерализма для новой России не прекращаются более 15 лет. Оппоненты, как в науке, так и в политике, настойчиво противостоят федерализму. В.В. Жириновский в ходе парламентских слушаний в 2002 г. настойчиво убеждал аудиторию в том, что «Россия не может быть федеративной республикой»<sup>42</sup>. Правовед В.А.

---

<sup>39</sup>См.: Амелин В.В. Вызовы мобилизованной этничности. М., 1997; Зорин, Ю.В., Паин Э.А. Активизация гражданского общества как основной фактор противодействия этнополитическому экстремизму в России // Век толерантности. 2003. №6. С.51-60; Калинина К.В. Институты государственной власти – регулятор межнациональных отношений. М., 1995; Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) // Государство и право. 1994. №3; Хоперская Л.В. Этнополитическая ситуация на Северном Кавказе. Ростов-на-Дону, 1998; Чичановский А.А. Средства массовой информации и терпимость: проблемы реализации конструктивного идейно-политического потенциала общества // Этнополитический вестник. 1995. № 5. С 99.

<sup>40</sup>См.: Дробижева Л.М. Проблемы асимметричности федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России: Сборник статей / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2001. С. 304.

<sup>41</sup>См.: Алексеева Т.А. Перспективы интегративной идеологии (тезисы) // Полис. 1997. № 3; Белов Г.А. Функции политической системы // Кентавр. 1995. № 3; Его же. Эволюция нормативной политической системы современного устройства // Общественные науки и современность. М., 1996. № 1; Каспэ С.И. Демократические шансы и этнополитические риски в современной России // Полис, 1999. №2; Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. 1998. № 2; Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности. М., 1992; Пугачёв В.П., Соловьёв А.И. Введение в политологию. Гл. 3,4,9. М., 1995.

<sup>42</sup>См. Жириновский В.В. Стенограмма парламентских слушаний на тему: «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами

Черепанов также утверждал, что: «децентрализация государственной власти как приоритетное направление региональной политики в девяностых годах прошлого столетия привела к появлению дезинтеграционных процессов в федеративных отношениях. Наметила конфедеративная направленность в развитии Российского государства»<sup>43</sup>.

Автор «теории консервативной реконструкции» А.Н. Кольев, выступая, против федерализма в России, в частности, пишет: «Россия – русская страна, в которой под покровительством русской нации живут другие коренные народности, осуществляется русское культурное преимущество, равенство гражданских прав, лишаются всех политических и части экономических прав все иностранцы и лица без гражданства. Как только указанный принцип возникает как политическая программа локального значения, государство должно реагировать на это немедленно – самыми жестокими репрессиями, призванными оградить страну от сепаратизма... Россия – унитарное, единое и неделимое государство государствообразующей русской нации и союзных этнических меньшинств, имеющих почетный статус национальных»<sup>44</sup>.

В российской науке при изучении развития властных структур различного уровня в исторической ретроспективе всегда превалировал государственно-правовой подход, который позволяет рассматривать как часть всего процесса становления и развития российской государственности. Такой подход особенно важен в современной России, в условиях общественно-политической трансформации всей структуры государства и общества, что мы видим в целом ряде научных работ<sup>45</sup>. В 2000-2006 гг. в центре внимания исследований в области государственного управления по-прежнему остаются пути и методы федеративного развития новой России, разрешения межнациональных и политических конфликтов. Ученые рассматривают проблемы формирования и совершенствования институтов и механизмов взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации, межбюджетные отношения, а также с учетом исторических традиций России и многообразного зарубежного опыта сам процесс становления федеративных отношений нового типа. Уровень осмысления и понимания рассматриваемой проблематики высок, что видно на примере научных публикаций. Но в силу многих субъективных и объективных причин российский федерализм как явление в истории страны остается мало изученным.

---

государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения» от 28 ноября 2002г. // Текущий архив Совета Федерации.

<sup>43</sup> Черепанов В.А. Федеративная реформа в России // Федерализм. 2005. № 3. С. 95.

<sup>44</sup> Кольев А.Н. Нация и государство: Теория консервативной реконструкции. М., 2005. С.346, 354.

<sup>45</sup> См.: Автономов А.С., Захарова А.А., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России. М., 2000; Тарасов О. Законодательное регулирование общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: конституционные основы, цели воздействия // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. - № 1; Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2002. № 10; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000.



Среди исследователей государственного строительства, федеративных и национальных отношений по проблематике исследований с долей условности можно выделить несколько групп: во-первых, ученые, которые рассматривают вопросы формирования институтов новой российской государственности; во-вторых, исследователи проблем федерализма и федеративных отношений в новой России (генезис, принципы, особенности российского федерализма); в-третьих, это те, кто многие годы изучает развитие экономических процессов, национальных отношений, в т.ч. и негативные проявления (различного рода ксенофобии); в четвертых, регионалисты, которые сосредоточили внимание на функционировании субъектов РФ, политико-правовом разграничении полномочий Федерального центра и регионов; в-пятых, исследователи местного самоуправления, рассматривающие взаимоотношения органов местного самоуправления с федеральным центром и субъектами; в-шестых, исследователи проблем федерализма в контексте международного опыта.

При анализе сложившейся практики межбюджетных отношений в РФ в 2000-2005 гг. исследователи свидетельствует о наличии случаев «неоправданного расширения полномочий федеральных органов государственной власти». Как считают экономисты Е. Бухвальд и А. Игудин, не следовало «перегружать» сферу межбюджетных отношений свойственными им лишь в ограниченной мере функциями стимулирования экономического роста. Суть их предложений в том, чтобы найти возможности более активного дополнения уже сложившейся выравнивающей функции межбюджетных отношений стимулирующей функцией<sup>46</sup>. Система бюджетного федерализма может нормально работать только при условии наличия финансовых ресурсов у органов власти каждого уровня для осуществления своих полномочий. Достижение такого соответствия обеспечивается методами вертикального финансового выравнивания. Как показывают исследователи, предпосылками этого должны стать структурные изменения пропорций накопления и потребления в рамках ВВП, повышение реальных доходов населения.

В научной литературе, доступной сегодня исследователю, крайне мало обобщающих исторических работ, посвященных комплексному анализу российского федерализма в исследуемый период. Проблемы федеративных отношений недостаточно освещаются в научных журналах, особенно исторического профиля. Имеющиеся научные разработки и исследовательские материалы не дают ответы на многие вопросы, поставленные логикой исторического развития федерализма в России.

Степень изученности федеративных отношений в России продолжает оставаться недостаточной. Это объясняется, прежде всего, спецификой новейшей российской истории, новизной тематики и противоречивостью развития современного российского федерализма. Совокупность сопоставимых взглядов обществоведов разных специальностей и

---

<sup>46</sup> См. Бухвальд Е., Игудин А. Межбюджетные отношения: текущее состояние и основные направления развития // Федерализм, 2002. № 2. С. 143-152.

направлений на сущность федерализма представляет собой поле исследования, позволяющее осмыслить отдельные стороны и этапы этого многофакторного явления, формы и характеристики которого соответствуют определенному периоду исторического развития страны в целом.

Историография федеративных отношений в России охватывает вопросы межнациональных отношений в контексте этнополитических перемен, которые происходят в постсоветской России. Имеет место противоречивое многообразие оценок и возможных направлений социально-экономического развития и ее государственной политики. Учитывая эти особенности, изучение федеративных и этнополитических процессов в современной России через призму отечественного и международного опыта представляется весьма актуальным.

Историография позволяет сделать вывод о том, что исследование вопросов федерализма нельзя считать полным и завершенным, так как сам процесс развития, а во многом и становления новых федеративных отношений, самого российского федерализма находятся в постоянной динамике, видоизменяются, одни явления утверждаются в жизни, другие отпадают. В своем исследовании автор опирался на положения, изложенные в монографиях и других научных трудах, в публикациях, как российских, так и зарубежных авторов, в научных журналах и материалах международных, всероссийских, региональных, межвузовских конференций, семинаров, «круглых столов» по проблемам федерализма и его истории, проводившихся в России и за рубежом. Вместе с тем диссертант в меру своих возможностей пополнил историографию федерализма и федеративных отношений особенно по вопросам, которые оказались малоизученными и дискуссионными.

**Объектом диссертационного исследования** является российский федерализм, вобравший в себя многообразие форм федеративных и межэтнических отношений на различных этапах истории государства в контексте специфического российского и универсального международного опыта функционирования федеративных государств.

**Предметом исследования** выступает становление и развитие российских федеративных отношений как системной целостности в условиях государственной политико-правовой трансформации в 90-е гг. – начале XXI столетия, политико-правовое взаимодействие органов власти Федерации, ее субъектов и местного самоуправления. Проблема рассматривается с учетом функционирования федеративных государств и исторических особенностей существовавших в России моделей федерализма.

**Цель диссертации:** исследование генезиса федеративных отношений в постсоветской России в условиях исторической трансформации государственности, политического, этнонационального и социально-экономического развития Российской Федерации в целом и субъектов Федерации, в частности; выявление политико-правовых механизмов взаимодействия органов власти различного уровня, путей и средств, использованных в строительстве федеративных отношений на различных этапах пятнадцатилетней истории; обобщение исторического опыта

федеративного строительства, вытекающего из федеративных отношений в стране.

Избранной целью продиктованы исследовательские задачи:

-проанализировать состояние теоретической базы исследований в области истории федерализма и развития федеративных государств в современном мире;

-выявить общие принципы и специфические характеристики функционирования федеративных государств, раскрыть исторические особенности советской модели федеративного государства как предшественницы строительства российского федерализма с начала 90-х годов XX столетия;

-показать основные этапы становления качественно новой модели российского федерализма в условиях трансформации общества и государства в период экономических и социальных реформ, становления принципиально новой общественно-политической системы; выявить специфические черты периода формирования новых конституционных, законодательно-правовых и договорных основ взаимодействия федеральных и региональных органов власти и разграничения полномочий между ними;

-рассмотреть основные направления государственной политики и деятельности органов власти по совершенствованию федеративных отношений и национальной политики, сложившихся к середине 1990-х гг.;

-проанализировать особенности строения властной вертикали в 2000-2005 гг. как новой модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней;

-обобщить историческую практику федеральных и региональных органов власти по разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в процессе децентрализации системы социально-политического управления на федеральном и региональном уровнях;

-выявить перспективы развития федеративных отношений в России и разрешения возникающих противоречий в контексте опыта развития федеративных и национальных отношений;

-рассмотреть проблемы совершенствования бюджетного федерализма и экономического выравнивания регионов, исходя из практики межбюджетных отношений в последние 15 лет;

-выявить и обобщить практику взаимодействия Федерации, ее субъектов с органами местного самоуправления в условиях укрепления вертикали власти и функционирования полпредов Президента РФ в федеральных округах;

- исследовать особенности реформирования местного самоуправления в условиях новой общественно-политической системы.

**Теоретико-методологическая база исследования** отражает единство его содержания, принципов, методов познания, анализа реальных исторических явлений. В работе конкретизируется методология исторической науки применительно к исследованию федеративных

отношений и формирования государственной национальной политики в России. В диссертации нашли комплексное применение общенаучные методы исследования. Они базируются, в частности, на так называемом «компаративном подходе» к проблемам развития страны в различные периоды ее истории в рамках общей методологии системных исследований.

При написании диссертации учтены идеи таких мыслителей и философов, как Аристотель, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локк, Н. Альтузиус, Ж. Боден, В. Остром, И. Кант, Г.-В.Ф. Гегель и др., использованы труды ученых историков, политиков, правоведов, социологов, экономистов, этнологов, государственных и общественных деятелей России и зарубежных стран. В ходе исследования автор охарактеризовал периоды процесса государственного федеративного строительства, оценил динамику развития общественно-политической жизни страны в исторической последовательности, реализовав тем самым одно из важнейших требований методологии исторической науки. Соискатель учитывает неоднозначность, многомерность, альтернативность исследуемой проблемы, что находит выражение в комплексных и специфических оценках и характеристиках процессов, связанных с развитием федерализма в России.

Важной составной частью исследования является идея «единства в многообразии», которая признает многообразие форм и траекторий социально-политической трансформации. Это позволяет выйти за рамки классических теорий общественного развития и полнее, с позиций субъектов РФ, отразить специфику российской модернизации. Многие новации российских исследователей истории развития федеративных и национальных процессов, особенно в период транзита, были использованы в диссертации в качестве ее теоретического основания. В частности, методология исследования включает:

1. Системный анализ, предусматривающий рассмотрение исторических событий и явлений, относящихся к становлению и развитию федеративной государственности в контексте современных федеративных и межнациональных отношений в России, а также оценку вариантов совершенствования взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

2. Историко-компаративный анализ особенностей федеративных отношений в современной России проводился в рамках трех периодов постсоветской истории на основе сравнения с дореволюционным и советским периодами. Использование историко-сравнительного метода, а именно такой его разновидности, как региональное сравнение, позволило выявить своеобразие изменений региональных властных институтов в субъектах Федерации, имевшие место в определенной ситуации отклонения, общие тенденции развития системы региональной власти.

3. Для определения тенденций и этапов трансформации институтов федеральной, региональной и муниципальной властей, их направленности и динамики изменений, безусловно, важно применение исторического подхода.

Исторический анализ позволил проследить эволюцию идей федерализма и этнополитической мысли в прошлом и настоящем.

**Источники исследования.** Для раскрытия темы использован весь комплекс документальных источников и материалов исторического исследования. Основу диссертационного исследования составили официальные документы: Конституции СССР (1977г.) и РФ, постановления Конституционного Суда РФ, законы РСФСР и РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции и уставы субъектов РФ законы субъектов РФ, Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, постановления и нормативно-правовые акты Правительства РФ и государственных органов субъектов РФ, документы текущих архивов Администрации Президента, Федерального Собрания, Правительства РФ по вопросам государственного строительства, материалы парламентских слушаний в Государственной Думе и Совете Федерации, посвященных вопросам федерализма, федеративных отношений, другие опубликованные документы, регулирующие федеративные отношения и процессы модернизации и трансформации в стране.

В поле зрения автора находилось региональное и муниципальное нормотворчество, а также документы Общественной палаты РФ и политических партий, материалы периодической печати, статистических и других изданий.

В диссертации использованы международные документы универсального характера, правовые документы международных и региональных организаций, в частности, документы Организации Объединенных Наций, Совета Европы, конституции и законы ряда зарубежных стран.

**Хронологические рамки исследования** охватывают пятнадцатилетний период, отправной точкой которого является Декларация о государственном суверенитете РФ, принятая 12 июня 1990 г. При этом выделяются три этапа федеративного развития России: политико-трансформационный, конституционно-договорной, стабилизационный, каждый из которых включает примерно пятилетний период активного государственного федеративного строительства в новых для России социально-экономических и политических условиях:

**I-й этап (1990-1995гг.)** является переходным от советской государственности к демократическому федеративному правовому государству с республиканской формой правления. Это период транзита от советской системы к правовым нормам и институтам Российской Федерации. Несущими политико-правовыми конструкциями этого периода стали Федеративный договор (1992 г.) и принятая в декабре 1993 г. новая Конституция Российской Федерации. По совокупности черт данный период определяется как **политико-трансформационный**.

**II-й этап (1995-2000 гг.)** характеризуется конституционно-договорным развитием федеративных отношений. В ходе второго этапа имел место процесс углубления суверенизации республик-субъектов РФ и регионализации страны в

период возрастания проблем, вытекающих из самой природы федерации (конституционно-договорной). В конституционно-договорный период обострилась политическая ситуация, вытекающая из федеративно-конфедеративного дуализма. Усиливалось противостояние между сторонниками конституционного пути дальнейшего развития и приверженцами договорной практики, продолжалась так называемая «суверенизация» отдельных республик-субъектов РФ, все более весомой становилась конфедеративная составляющая в политическом процессе. Совокупность этих двух противоречивых компонентов в политико-правовой сфере государственного развития и позволяет определить этот период как **конституционно-договорный**.<sup>47</sup>

**III-й этап (2000-2005 гг.)** отмечен проведением административной реформы в целях также укрепления российской государственности, формированием властной вертикали, законодательным разграничением компетенции властей и обеспечением правовой базы российского федерализма. Третий период имеет свои ярко выраженные черты. С 2000 г. президентской властью в целях консолидации, сохранения единства и целостности государства реализовывался проект создания новых институциональных механизмов, направленных на усиление роли федерального Центра и повышение уровня контроля за деятельностью регионов. Через создание структуры семи федеральных округов и института представителей Президента в федеральных округах была укреплена исполнительная вертикаль власти. 27 июня 2000 г. принято Постановление Конституционного Суда Российской Федерации о приведении регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Таким образом, продекларированный в конституциях ряда республик-субъектов РФ суверенитет оказался «вне закона».<sup>48</sup> Период, начавшийся в 2000 году, можно определить как **стабилизационный**.

Естественно, в последующий период будет происходить дальнейшее совершенствование и развитие России как федерации, федеративных и межнациональных отношений.

**Научная новизна исследования.** Диссертация представляет собой одно из первых в отечественной исторической науке комплексных исследований эволюции российского федерализма, поэтапно происходившей с начала 90-х гг. XX столетия в ходе социально-политической и правовой трансформации страны. На основе принципов историзма и сравнительной политологии разработан и апробирован историко-компаративный исследовательский подход к многоаспектному и многоуровневому сопоставительному анализу

---

<sup>47</sup> См.: Столяров М.В. Россия в пути: новая Федерация и Западная Европа. Казань, 1998. - С. 51-73.

<sup>48</sup> Определение Конституционного Суда РФ по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. (Далее – СЗ РФ).

процессов становления федеративных отношений на общенациональном (российском) и региональном (субъектном) уровнях.

В процессе исследования достигнуты определенные результаты, характеризующие новизну работы.

- Впервые на основе изучения исторических материалов проведен уникальный сравнительный анализ основных тенденций российского федерализма.

- Выявлены три значимых этапа в истории российского федерализма: **политико-трансформационный, конституционно-договорный и стабилизационный**. При этом выявлены и обоснованы политико-правовые особенности и специфические черты и проблемы каждого из этапов на пути становления, законодательного обеспечения, развития и совершенствования федеративных отношений в России.

- С диалектических позиций «целого» и «части», «общего» и «особенного» сформулирована концептуальная модель федеративных отношений, отражающая взаимодействие и взаимовлияние политических, социально-экономических и этнонациональных процессов в периоды формирования и эволюции новой российской государственности.

- Модель федерализма, сложившаяся в исследуемый период, рассмотрена в контексте исторического российского и международного опыта, что позволило определить новые вехи развития федеративных отношений и совершенствования взаимодействия властей всех уровней в условиях укрепления новой российской государственности.

- Введены в научный оборот новые источники и базовые данные (российские и зарубежные), составляющие научный аппарат исследования. Эти данные вытекают из Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, постановлений Конституционного суда РФ, документов законодательных органов Федерации и ее субъектов, официальных актов СССР, РСФСР и Российской Федерации, решений исполнительных органов государственной власти и других официальных документов и материалов. Привлечены к исследованию и введены в научный оборот новые документы ряда федеративных государств и международных организаций.

- Исследованы и критически осмыслены новые пути, механизмы и технологии обеспечения государственной национальной политики на базе позитивного исторического опыта в целях интеграции сложносоставного общества, обеспечения целостности его социально-политического многообразия в рамках единого территориального пространства.

- С использованием исторического опыта и методов сравнительного анализа макросоциальных единиц комплексно рассмотрена и оценена проблематика феноменов «национального» (в федеративном строительстве России) и «этнополитического» (в развитии субъекта Федерации). Методологически обосновано возрастание стабилизационной роли этих факторов в аспекте укрепления целостности государства, повышения эффективности общенациональной государственной политики и гармонизации межэтнических отношений, укрепления факторов повышения

толерантности и преодоления рецидивов ксенофобии и шовинизма в полиэтнических регионах и сообществах. Выработаны рекомендации по обеспечению взаимодействия органов власти как по вертикали, так и горизонтали. В частности, внесены предложения по совершенствованию политико-правовых механизмов взаимодействия властей, разработаны рекомендации по совершенствованию межэтнических отношений в многонациональном государстве в условиях возрастающей угрозы терроризма, появления фактов ксенофобии и национализма, внесены конкретные предложения, обращенные к Правительству РФ, в области природопользования и бюджетного федерализма.

•Доказано, что сформированная структура Федерации и сложившиеся политико-правовые государственные и общественные институты способны выступить мощным фактором высокоэффективной инновационной политики и социально-экономического реформирования.

•Функционирование политико-правовых механизмов, регулирующих взаимодействие властных структур различного уровня, развитие политических партий и общественных организаций, являющихся элементами гражданского общества, и другие факторы позволяют говорить о вступлении России в завершающий этап институционализации федерализма в стране.

***Теоретическое и практическое значение диссертации.*** Исследование пополняет теорию федерализма и способствует совершенствованию этнополитических процессов и, прежде всего, оценке неоднозначного влияния на них, с одной стороны, исторических традиций, с другой - факторов модернизации и общественных явлений, свидетельствующих о политической трансформации общества. Историческое развитие российской федеративной системы анализируется как процесс возникновения, развертывания и снятия противоречий в ее формировании. Предложения и выводы диссертации помогают точнее определить соотношение инерционных факторов этнополитического развития и целенаправленной государственной национальной политики. Проведенное исследование позволяет лучше осознавать роль этнических элит и, в частности, руководителей субъектов - республик РФ в процессе мобилизации этнических общностей.

Обоснованные в работе идеи и выдвинутые положения могут служить отправной точкой для новых конкретных исследований в области федеративного развития и государственного строительства, решения проблем федеративного и этнополитического свойства, реализации принципов бюджетного федерализма и выявления направлений политической и социальной трансформации в условиях модернизации.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, при подготовке—учебных курсов по отечественной истории и истории российского федерализма, спецкурсов, связанных с историческими аспектами в области национального развития и государственного строительства. Материал диссертации дает пласт новых научных данных как для понимания мировой истории, так и политико-трансформационных



процессов в России. Положения диссертации могут также применяться в учебных курсах по политологии и этнополоитологии, конституционному праву, государственному и муниципальному управлению в высшей школе.

Выводы автора могут быть полезны для политической практики. Они найдут применение в законодательной деятельности, при подготовке нормативных документов, например, при корректировке концепции государственной национальной политики России.

**Апробация работы.** Диссертация обсуждалась на кафедре истории Московского гуманитарного университета. Основные положения и результаты исследования отражены в двух монографиях и других публикациях, в докладах и выступлениях на международных, общероссийских и региональных конференциях.

Отдельные выводы и рекомендации диссертации получили поддержку в комитетах Государственной Думы и Совета Федерации при подготовке проектов федеральных законов в области федеративных отношений и муниципального развития. Отдельные предложения использованы в академической практике в Московском гуманитарном университете, Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Государственном университете – Высшей школе экономики.

## II. Основное содержание работы

**Структура диссертации** определяется целью, задачами, логикой исследования и состоит из Введения, четырех глав, десяти параграфов, Заключения, Списка источников и литературы.

Во **Введении** обосновывается актуальность, научное и практическое значение темы диссертации, хронологические рамки исследования; рассматривается историография проблемы, раскрывается теоретическая и методологическая база проведенного исследования. Сформулированы и обоснованы объект и предмет, цель и задачи исследования, аргументирована его научная новизна и практическая значимость.

В главе I **«Общие принципы устройства и правления в федеративных многонациональных государствах: историко-теоретический анализ»** автор под историческим углом анализирует социально-политические изменения, происходившие в РФ в исследуемый период. В работе доказано, что федеративные отношения совершенствовались по мере выработки конституционно-правовых основ для демократического федеративного правового развития новой России. В исследуемый период имела место последовательная смена участников политического процесса и условий его развития в пространстве и во времени. Все изменения закономерно соответствовали следующим одна за другой стадиям непрерывного развития общественных отношений, в основе которых находились определенные социальные интересы и цели. Это влекло за собой достижение определенных социальных результатов в области государственного федеративного строительства, изменения в подходах к

национально-территориальному развитию, а также к преобразованиям в области образования и культуры.

В первом параграфе исследуется проблема стадийного подхода к развитию общества и цивилизационного (циклического) подхода. Основой такого подхода служит научный метод С. Хантингтона<sup>49</sup>. Однако и сам цивилизационный подход имеет ряд существенных пробелов. Хорошо объясняя историю возникновения культур и этносов, их развитие и сход с исторической арены, метод оставляет за кадром связь истории культуры с развитием производительных сил и производственных отношений. Важнейшими чертами в методике формационного подхода являются: признание материального производства, как движущей силы истории; признание поступательного движения истории, исторического прогресса, движения от менее сложных и совершенных форм общественной жизни к более сложным и совершенным; признание единства истории человечества в том смысле, что все человечество последовательно проходит через определенные ступени развития. Ключевыми элементами формационной теории является закон соответствия производственных отношений характеру производительных сил.

В течение многих веков история политической мысли концентрировалась на проблеме образования национального государства, которое было бы независимо от Римского Папы, порождало одну нацию и обеспечивало сильную центральную власть. На формирование национального государства в XVI – XVII вв. значительное влияние оказали три великих философа – И. Альтузиус (1577), Боден (род. 1530) и Томас Гоббс (род. 1588)<sup>50</sup>. Боден, родившийся на 27 лет раньше Альтузиуса, был создателем идеала абсолютного и неделимого суверенитета. В рамках такой концепции не может быть законным никакое право меньшинства, никакое территориальное распределение полномочий или даже разделение власти.

Родоначальником учения о федерации считается Иоханнес Альтузиус (1561-1638), разработавший теорию «народного суверенитета» на основе принципа союза. Согласно этой теории федерация учреждалась в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размеру союзами – начиная с семьи вплоть до государства<sup>51</sup>. Первой федерацией традиционно считаются Соединенные Штаты Америки. Время образования – конец XVIII в. Тогда же появился и сам термин «федерализм».

В историографии, касающейся федерализма в истории России, важное место занимают работы, рассматривающие федерализм в исторической ретроспективе. Этот вопрос исследуется в сочетании с исследованием

---

<sup>49</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / Пер. с англ. М. 2003; Пирогов Г.Г. Стадийный и цивилизационный подходы // Россия. Политические вызовы XXI века: /Материалы Второго всероссийского конгресса политологов. 21-23 апреля 2000 г. М.: РОССПЭН, 2002. С. 832.

<sup>50</sup> Томас Фляйнер и Лидия Р. Баста Фляйнер: Федерализм: Российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 8-9.

<sup>51</sup> Федерализм. Энциклопедический словарь. М.: Инфра-М., 1997. С. 247

государственного устройства России. Большое значение имеют исторические исследования, в которых ученые рассматривают существо русской идеи, национальную доктрину, патриотизм, проблемы национальной безопасности, интеграцию и дезинтеграцию, проявления сепаратизма. Исследуется политическая история, вбирающая в себя период от становления Российской империи до новейшего времени. В историческом аспекте рассматриваются традиции и на их базе проектируются перспективы российской государственности. В то же время в литературе недостаточно исследуется опыт советского федерализма, который имел важное значение для формирования современной модели федерализма. Большое внимание уделяется соотношению российской истории и российской реальности федерализма.

Важным компонентом исследуемой темы является национальный вопрос. Становление нации – исторически длительный эволюционный процесс. Понятия «нация» и «народ» используются в различных онтологических смыслах: политико-государственном, социально-демографическом и социально-этническом. В условиях демократии многие проблемы наций и национальных отношений поглощаются реализацией универсальных прав личности. При этом обращается внимание на коллективные права этнических общностей. Особенно это характерно для России, где связь человека со своей общиной всегда была весьма значительной. Этнос складывался исторически при выполнении совместных социально-культурных задач. Родовые корни этносов дают нам бесконечные нити исторической, наследственной, кровной, духовной, социальной и прочих связей.

Россия – это совокупность наций и многочисленных этносов, а российская национальная самобытность заложена не в имперских традициях, а в исторически сложившемся межкультурном взаимодействии и в единстве многонационального сообщества народов. Высшая цель национальной политики Российского государства – это создание всем народам благоприятных и гарантированных законами условий равноправного и свободного развития в составе многонационального народа Российской Федерации. Национальная политика вырабатывается на основе тщательного научного анализа и обобщения этнополитической, исторической практики развития наций и национальных отношений.

Основные принципы федеративного развития предполагают не только совершенствование всей общественной системы, но и отдельных ее частей. Только в гармонии интересов могут сохраниться сама Федерация и сформироваться предпосылки для ее динамичного развития, процветания и укрепления внутренней сопротивляемости разрушительным сепаратистским тенденциям. Этническое многообразие – это фактор не противостояния, а взаимодействия и сотрудничества во имя общего процветания. В логике федеративного развития важно учитывать опыт предыдущих поколений.

Известно, что федерализм представляет собой не только форму государственного устройства, но и принцип взаимоотношений центра и

регионов. Взаимоотношения центра и регионов в последние годы формировались в условиях укрепления вертикали власти и в XXI в. уже несли на себе отпечаток унитарности. Вместе с тем 15-летний опыт развития федеративных отношений в России позволил использовать во благо многонационального населения страны огромный потенциал саморазвития государства в разнообразии и самостоятельности его регионов. Федералистское мировоззрение проявлялось и проявляется в готовности сторон идти на диалог, поиск взаимоприемлемых решений, разделение ответственности, т.е. федерализм в 1990-е гг. и в новом десятилетии во многом обеспечил общественно-политическую стабильность.

Социальная трансформация общества означает относительно мирное, постепенное, но, вместе с тем, достаточно быстрое преобразование социетального типа общества. Академик РАН Т.И. Заславская полагает, что «эмпирическим рефреном этого типа служит характер институциональной структуры, посткоммунистическая трансформация которой предполагает изменение, прежде всего, таких качеств, как легитимность, демократичность и эффективность власти; развитость, легитимность и защищенность собственности; многообразие и зрелость гражданских структур; широта и надежность прав и свобод человека»<sup>52</sup>.

Во втором параграфе первой главы - «Российская империя в контексте децентрализации властных отношений в многонациональном государстве» анализируется собственно российский исторический опыт в области межнациональных и федеративных отношений, что дает понимание сути взаимоотношений центральной власти с составными частями государства.

Великая Россия как государство и как нация формировалась веками, правда с перерывами, на базе многонационального сообщества людей в составе единого государства. Природа российского государства в современных условиях должна обогащаться великим историческим опытом, который, как показывает реальная практика федеративного строительства, бесценен. Для власти и общества в новых исторических условиях необходимо научиться разумно и эффективно управлять многонациональным потенциалом российского общества так, чтобы каждый человек, независимо от национальной принадлежности, чувствовал себя в Российской Федерации защищенным и обеспеченным в своих правах. Именно этому учит нас история России.

К началу XIX века Россия представляла собой огромную континентальную страну, занимавшую обширную территорию Восточной Европы, Северной Азии (Сибирь и Дальний Восток) часть Северной Америки (Аляска). К 60-м гг. XIX столетия ее территория увеличилась с 16 до 18 млн. кв. км. за счет присоединения Финляндии, Царства Польского, Бессарабии, Кавказа и Закавказья, Казахстана, Приамурья и Приморья.

---

<sup>52</sup> Заславская Т.И. О субъектно-деятельностном аспекте трансформационного процесса // Кто и куда стремится вести Россию?.. Акторы макро-, мезо-, и микроуровней трансформационного процесса. М., 2001. С. 5-6.

Европейская часть России к началу XIX в. в административном отношении состояла из 41 губернии и двух областей (Таврической и Области войска Донского). В дальнейшем численность губерний и областей увеличилась как за счет присоединения новых территорий, так и административного преобразования прежних. К середине XIX в. Россия состояла из более 50 губерний и областей.

В конце XIX - начале XX вв. в условиях обострения национальных отношений в России вопрос ее устройства обсуждался в Государственной думе, появилось множество публикаций по проблемам автономии и федерации. При некоторых различиях в аргументации, в целом преобладала идея перехода к федеративной форме государственного устройства и создания в его рамках областных и национальных автономий<sup>53</sup>.

В культурном отношении Русь была наследницей Византии, откуда пришло на Русь православие и вместе с ним были унаследованы идеи и способы правления византийской полувосточной жестко централизованной государственности<sup>54</sup>.

Стабильность Российской империи в течение ряда лет сохранялась именно благодаря такому разнообразию правовых, государственных управленческих форм (унии и протекторат, особый статус Великого княжества Финляндского, Царства Польского, генерал-губернаторства, наместничества, губернии, области, градоначальство, отдельно организованное в административном отношении управление казачьим поселением).

В 1821-1825 гг. были созданы две политические программы революционных преобразований в России – «Русская правда» П.И. Пестеля и Конституция Никиты Муравьева. В основу декабристских проектов политического и социального переустройства России были положены принципы «естественного права», выработанные мыслителями Века Просвещения - Локком, Руссо, Монтескье, Дидро, Гольбахом, с произведениями которых авторы декабристских конституций были хорошо знакомы. Под «естественным правом» подразумевались: неприкосновенность личности, свобода слова и совести, равенство всех перед законом, непризнание сословных различий, гарантии защиты частной собственности, а в политическом плане – введение представительного образа правления при разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную. При разработке своих проектов П.И. Пестель и Н. Муравьев опирались на конституционный опыт других государств Европы и Америки.

Российская империя являлась формой территориальной организации большого геополитического пространства, обеспечения мира и согласия между народами и национальностями. В ходе многовекового развития в России сложились большие территориальные общности (регионы), многие из

---

<sup>53</sup> См. более подробно: Никонов С.Ю. Общее и особенное во взаимоотношениях центра с губерниями и другими территориями в России (конец XIX –начало XX вв.) // Казанский федералист. 2005. № 2-3 (14-15).

<sup>54</sup> Соловьев С.М. Русь изначальная. Кн.1. Т.1. Гл. 3. М., 2001 С. 92 -95.

которых имели особенный политический и социально-экономический облик. Такая региональная самоидентификация носила, как правило, надэтнический характер и определялась не национальной, а территориальной принадлежностью. Идеи разделения властей в российской научной мысли в XIX—XX вв. были изложены в работах М.М. Сперанского, М.М. Ковалевского, А.И. Елистратова, Б.Н. Чичерина, М.А. Бакунина и др.<sup>55</sup> А.И. Герцен и Н.Г. Чернышевский также были сторонниками федеративного устройства. Свободная демократическая Федерация рассматривалась ими как альтернатива европейской государственности и бюрократической централизации.<sup>56</sup>

Самодержавная целостность и центробежные факторы, элементы асимметрии в государственном управлении, общинные традиции, опыт земского городского самоуправления явились базой, на которой, начиная с XIX в. формулировались идеи российского федерализма.

В третьем параграфе первой главы автор анализирует особенности советского федерализма. В советской историографии понятие и сущность федерализма почти всегда рассматривались через призму национальных отношений и этнических проблем, о чем неоднократно писали В.И. Ленин и И.В. Сталин<sup>57</sup>. В 1960-е гг. крупный специалист в области национальных отношений, проф. М.С. Джунусов предложил квалифицировать нацию как «социально-этническую категорию», считая этнический признак равноценным с признаком социальным<sup>58</sup>. Советский энциклопедический словарь классифицировал нацию как «историческую общность людей, складывающуюся в процессе формирования общности их территориальных, экономических связей, литературного языка, некоторых особенностей культуры и характера; в зрелом коммунистическом обществе можно предвидеть слияние наций в единое человечество. Народность, исторически сложившаяся языковая, территориальная, экономическая и культурная общность людей, следующая за племенем и предшествующая нации»<sup>59</sup>. В тот период многие находились под влиянием сталинской формулировки о том, что нация — категория историческая, этнос — социальная.

Известно, что В.И. Ленин был автором многих идей в пользу развития федерации. Самоопределение наций, по его мнению, не может иметь с

---

<sup>55</sup> М.А. Бакунин, например, в своей работе «Международное тайное сообщество освобождения человечества» описал единую систему глобальной федерации, в которой выделял общинный, провинциальный, национальный и международный уровни интеграции. Предполагалось, что каждое звено международной федеративной организации должно строиться на принципе разделения властей, иметь особые законодательные и исполнительные органы. Федеративный идеал М.А. Бакунина – универсальный проект объединения индивидов, ассоциация их и регионов, наций в иерархическую федеративную организацию, со сложной системой общественной власти, образованной снизу вверх, от периферии к центру. Бакунин выступал за образование Соединенных Штатов Европы и Соединенных Штатов Мира.

<sup>56</sup> См.: Федерализм. Энциклопедический словарь. М.: Инфра. М, 1997. С. 25.

<sup>57</sup> См.: Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Соч. Т.2. С. 295; Его же. Национальный вопрос и ленинизм. // Соч. Т.П. С. 336.

<sup>58</sup> См.: Джунусов М.С. Нация как социально-этническая общность людей. // Вопросы истории, 1966. № 4. С. 25.

<sup>59</sup> См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С. 860, 867.

историко-экономической точки зрения иного значения, кроме как политическое самоопределение, государственная самостоятельность, образование национального государства. В современной России речь не идет о фактическом «самоопределении наций», как отделении национальных республик от Федерации, а лишь о заложенном в Конституцию федеративном принципе о «праве наций на самоопределение», что как бы предполагает сецессию «вплоть до отделения». Ленинская теория нации, объясняя возникновение национальных связей потребностями общественного развития, учитывает ряд факторов, определяющих ее сущность: исторические условия, экономический признак, язык и территорию. Ленин решительно выступал против, т.н., идеалистической теории, объясняющей понятие «нация» как культурную общность.

Впоследствии в адрес национально-территориального принципа устройства Советского государства высказывалось много критики. Отмечалось, что именно этот принцип стал причиной многих межэтнических противоречий и конфликтов на постсоветском пространстве. Но никто не может отрицать, что и спустя 15 лет после распада СССР действующие на его территории независимые государства, а также государственные образования и автономии внутри них в основном развиваются в границах, «нарезанных» советской властью.

В главе II *«Политико-правовые основы формирования федерализма в России в первой половине 1990-х годов»* отмечается, что закономерным итогом нарастания политической и правовой дезинтеграции явились распад СССР в декабре 1991 г. и возникновение на постсоветском пространстве новых независимых государств. Одним из таких государств является Российская Федерация.

В переходных общественных преобразованиях особую роль играет государство, властные структуры, определенные социальные группы (общественно-политические движения и партии). Государственная власть в условиях кризисной ситуации призвана обеспечить устойчивость политико-властных отношений. Государство и властные структуры с помощью аппарата управления и принуждения на основе закона ограничивают и направляют в правовые рамки деятельность всех участников трансформационного процесса.

В первом параграфе рассматривается генезис государственного федеративного строительства, в частности, Декларация о государственном суверенитете РСФСР (1990г.), Федеративный договор (1992г.) и Конституция РФ (1993г.), раскрываются особенности переходного периода, включавшего исторический отрезок времени, в рамках которого происходило радикальное изменение общественных условий. К моменту принятия Декларации о государственном суверенитете России и подписания Федеративного Договора структура национально-государственного устройства СССР до 1990г. была следующей: союзные республики – 15, автономные республики – 20, автономные области – 8, автономные округа – 10. РСФСР включала в

себя 16 автономных республик, а в результате преобразований в Российской Федерации создана 21 республика<sup>60</sup>.

Опыт федеративного строительства первых пяти постсоветских лет и особенности сложившихся политических реальностей позволяют дать углубленный анализ состояния и перспектив государственных политико-трансформационных процессов в России, выявить новые политические и социально-экономические условия и отдельные проблемы переходности. Из большого количества вариантов и способов общественного развития 1990-х гг. необходимо рассмотреть и вычленить те направления и пути к федерализму, которые более полно соответствовали стратегии государственной национальной и региональной политики, свойственной федерации. Такая стратегия призвана обеспечивать гарантии сохранения единства и целостности государства, учитывать специфику региональных и этнополитических интересов. При этом следует принимать во внимание особенности сложившихся противоречий как в самом государственном устройстве, так и в кругах федеральной и региональной политической элиты.

Президент РФ, новая политическая элита всех уровней, а обобщенно — власть, склонявшаяся к державности, с одной стороны, и к региональному этноцентризму, с другой, должны были путем терпеливых переговоров обеспечить оптимальный выбор сбалансированной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различных уровней в России на базе Конституции РФ, конституций и уставов субъектов Федерации, Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ.

Первый этап развития федерализма в России — это первые попытки высшего законодательного органа страны сформировать правовую базу, которая позволила бы в полной мере реализовать на практике стратегию государственного развития в условиях перехода от жесткой однопартийной системы и плановой экономики к демократии и рынку. В этой связи особый интерес представляют документы Государственной Думы ФС РФ, которые в полной мере отражают сложность и неоднозначность стоявших перед страной проблем.

Во втором параграфе второй главы исследуются региональные политико-трансформационные процессы: российские регионы в системе конституционных и договорных отношений. Автор рассматривает особенности конституционных и договорных отношений в РФ, сложившиеся ко второй половине 1990-х годов. Федерализм, как его определял один из ведущих политиков того периода в области федеративных отношений С.М.

---

<sup>60</sup> В ч.1 ст.65 Конституции РФ в соответствии с указами Президента РФ были внесены изменения: Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия (Алания) и Республика Калмыкия // Собрание законодательных актов Российской Федерации, 1996. № 3. Ст. 152; № 7. Ст. 676.: *В ч.1 ст.65 Конституции РФ в соответствии с указами Президента РФ были внесены изменения: Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия (Алания) и Республика Калмыкия.* См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 152; № 7. Ст. 676.



Шахрай, был динамичным, меняющимся и противоречиво развивающимся организмом<sup>61</sup>.

В Конституции РФ была предусмотрена возможность заключения дополнительных договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации (Конституция РФ Ч.3. Ст.11 и ч.3 ст.78).

Существовавшая в первой половине 1990-х гг. структура федеративных отношений не могла устраивать федеральный Центр. Претензии на суверенизацию грозили развалить страну. Вместе с тем у Центра отсутствовал достаточный политический ресурс для наведения в стране порядка – в пору противостояния с Верховным Советом РФ сам Президент России остро нуждался в поддержке регионов. Так и родился шаткий тандем Конституции и договорного права, где основные параметры взаимоотношений центра и регионов определялись Конституцией и далее находили свое развитие не в федеральных законах, а в договорах и соглашениях. Однако, даже учитывая тот факт, что многие акты договорного права принимались вразрез с Конституцией РФ, данную практику на каком-то этапе можно считать положительной: во-первых, она определенным образом институализировала переговорный процесс Центра и регионов, во-вторых, позволила сохранить единство страны.

Несмотря на противоречивую оценку договорной практики, необходимо отметить и позитивную сторону подписанных в то время двусторонних договоров и соглашений. Самым важным плюсом договорного процесса принято считать возможность дифференцированного подхода к регионам. Действительно, в одном общем для всех законе сложно предусмотреть региональную специфику. Правда, многое зависит от того, что понимать под дифференцированным подходом – неизбежные местные особенности либо попытку «выторговать» себе особые права. Но, если посмотреть на сами договоры, то выяснится, что они, за редким исключением, носили общий характер, что абсолютно нивелировало необходимость в договорном процессе. Недостатки договорного права были очевидны. Вызывал сомнения предмет регулирования данных договоров. Многие авторы считали, что предметы ведения, разграничение полномочий между Центром и субъектами РФ, о которых велась речь в договорах, уже были разграничены Конституцией РФ и в дополнительном разграничении не нуждались<sup>62</sup>. Возможно, было договорное разграничение только тех предметов ведения, которые по тем или иным причинам не отражены в конституционных актах, либо полномочий по реализации упомянутых предметов ведения, особенно в сфере совместной компетенции. Таким образом, статус двусторонних договоров «понижался» до статуса

---

<sup>61</sup> См.: Шахрай С.М. Договоры с регионами не разваливают, а укрепляют Федерацию // Известия. 1996. 6 апреля.

<sup>62</sup> См.: Шаккум Мартин. Как преодолеть кризис мнимого федерализма? // Независимая газета. 1996. 3 декабря; Тишков В.А. Как преодолеть интеллектуальные провокации? // Независимая газета. 1997. 18 января.

административных договоров, что, несомненно, противоречило завышенным претензиям договаривающихся сторон.

К 1999г., то есть к моменту принятия Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>63</sup>, как считали многие специалисты, период «парада суверенитетов» и войны законов завершился. Продолжалась нормальная, рутинная законодательная работа по формированию и налаживанию подлинно федеративных отношений в РФ, по укреплению и развитию российского федерализма<sup>64</sup>.

Перевод договорной практики в надежное правовое русло закрывал дорогу для асимметричной федерации, настораживавшей многих экспертов и политиков. Новый закон расширял дорогу конституционному оформлению механизма постоянного переговорного процесса между исполнительными ветвями власти Центра и субъектов Федерации.

**Глава III «Проблемы совершенствования федеративных отношений и этнополитические процессы в России во второй половине 1990-х годов».**

В этот период в России предлагались различные подходы к разработке национальной доктрины, начиная от откровенно русских националистических идей, кончая умеренно патриотическими высказываниями. По данным социологических исследований, в конце 1990г. в обществе отсутствовала какая-либо идея, способная стать общенациональной, получить поддержку большинства населения<sup>65</sup>. В первом параграфе исследователь выявляет, что наиболее популярной оставалась идея державной России, хотя за последние годы число ее сторонников уменьшилось. Идеи правового государства получают все большую поддержку. Российский менталитет весьма противоречив, поэтому национальная идея существует скорее как идеология, развиваемая политиками, но не как стабильная система ценностей масс.

Многонациональный народ РФ объединен общей исторической судьбой на своей земле. Российские этносы в ходе векового взаимодействия и сотрудничества научились взаимно дополнять друг друга, использовать на благо собственного становления этническую пассионарную энергию. На российском геополитическом пространстве постепенно был сформирован российский суперэтнос, имеющий свои отличительные черты, - народ, не похожий ни на Восток, ни на Запад и это есть главное богатство современной России.

Совокупность исторических, географических, цивилизационных и социальных факторов придают России уникальный этнический колорит. Свое непосредственное выражение он находит в образе жизни, традициях,

---

<sup>63</sup> Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999г // Российская газета. 1999. 30 июня.

<sup>64</sup> См.: Шахрай С.М. Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 161.

<sup>65</sup> См.: Горшков М. Что с нами происходит? // НГ-Сценарии. 1997. №6.

менталитете, национальных и культурных обычаях, фольклоре. Очевидно, что при такой этнической специфике и многообразии межнациональные отношения в РФ приобретают особую социальную роль, придавая политике государства в этой сфере первостепенное значение. Участвовавшие в последнее время случаи проявления оголтелого национализма, ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости, появление в обществе угрозы со стороны терроризма и фашизма свидетельствуют о том, что при обеспечении национальной безопасности власть должна учитывать фактор многонациональности и поликонфессиональности Российского государства.

Тема этнической идентичности россиян привлекала и привлекает все большее внимание в научных социально-гуманитарных разработках, в междисциплинарном пространстве обществознания, в том числе в исторических исследованиях и политической науке. Проблематика идентичности получала новое осмысление в контексте изучения мировой истории в качестве одного из ключевых пунктов повестки дня при анализе этнополитических процессов, ассоциирующихся с глобализацией. В научных разработках стал популярным тезис, согласно которому унифицирующему воздействию этих процессов в различных сферах общественной жизни противостояли приобретающие все большую силу элементы самоидентификации, отражавшие цивилизационную, социокультурную, национальную, этническую самобытность многоплановых субъектов.

Поиск ориентиров этнической самоидентификации народа России по-прежнему сохранял высокую приоритетность для страны, столкнувшейся с вызовами нового мирового порядка. Процессы трансформации государственно-политического устройства РФ на различных стадиях ее политической истории дали новые импульсы феномену этнонационального развития и регионализации со всеми присущими ему проблемами и противоречиями (включая этнополитические аспекты) – от «парада суверенитетов» до построения вертикали власти. Это сопровождалось и сопровождается постоянным соотношением идентифицирующих принципов в координатах «Центр – регионы», принципов, которые в зависимости от характера согласования интересов или обострения противоречий между ними приобретали тот или иной тип взаимной совместимости, сочетаемости или конфликтности.

Во втором параграфе третьей главы рассматриваются проблемы совершенствования федеративных отношений в период нарастания федеративно-конфедеративных противоречий. Второй этап 15-летней истории России (1995–2000гг.) отмечен определенными конкретными шагами по развитию федеративной государственности. В июне 1996г. была принята Концепция государственной национальной политики, ставшая реальной основой для решения многих этнических проблем в многонациональном государстве. Президентом РФ был подписан Указ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В этот период принимается Федеральный закон «О национально-культурной автономии», подписывается ряд двусторонних договоров и соглашений

между Федерацией и рядом ее субъектов, разрабатываются принципы бюджетного федерализма. Указом Президента РФ 12 марта 1996г. было утверждено Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ. Этот этап характеризуется также практической реализацией Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Выработка политического курса РФ во второй половине 1990-х гг. представляла собой задачу сложную и неоднозначную. Характерной чертой во взаимоотношениях федерального Центра и субъектов РФ было то, что центральная власть стремилась найти демократические способы и формы организации системы федеративных отношений. Не случайно ряд российских политологов, оценивая итоги второго этапа строительства федерализма в России, отмечал, что «первичная база федерализма, основанного на принципах демократии и уважения прав человека, в 1990-е гг., была сформирована и в XXI в. Россия входила «обновленным, признаваемом в мире государством, у которого есть будущее»<sup>66</sup>.

В главе IV *«Особенности трансформации российского федерализма в 2000 – 2005 гг.»* автор исследует проблемы укрепления российской государственности, к решению которых приступил Президент РФ В.В. Путин. Начавшийся в первом десятилетии XXI в. очередной, третий этап развития федерализма стал частью общего политико-трансформационного процесса в России, в ходе которого представители федеральной и региональной элит сознательно стремились воздействовать на выбор пути дальнейшего развития Российской Федерации. Их действия сопровождалось формированием политико-правовых условий, влияющих, как позитивно, так и негативно, на дальнейшее развитие федеративного государства. Речь шла в первую очередь о преобразовании нормативно-правовой основы – политико-правовых механизмов взаимодействия властей и базовых институтов.

Такие преобразования сопровождалось перераспределением материальных и финансовых ресурсов через механизм государственного бюджета или через деятельность промышленно-финансовых корпораций и групп. Дело в том, что управление финансовыми потоками в федеративном государстве на предыдущих двух этапах государственного строительства играло не меньшую роль, чем формальное реформирование правовых основ. Политики регионального и федерального уровней и многие исследователи трансформационных процессов широко обсуждали новые сценарии развития федерализма в России после ухода с политической сцены Президента Б.Н. Ельцина.

---

<sup>66</sup> См., например, Столяров М.В. Стратегия перспектив или размышления о российском федерализме //Федерализм. 2000. № 1.

В первом параграфе речь идет об укреплении вертикали власти и роли федеральных округов в общественно-политической трансформации российского федерализма. Отмечается, что среди приоритетов дальнейшего развития руководством страны были названы «большая инвентаризация страны», учет всех государственных ресурсов, преодоление бедности. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что для реализации всех планов нам было необходимо «сильное, эффективное государство».

Дальнейшие действия главы государства – внесение пакета документов, касающихся образования семи федеральных округов, реформирования Совета Федерации, решение Президента РФ, поддержанное Федеральным Собранием РФ, по государственной символике России, свидетельствовали о политическом плане Президента РФ консолидировать и укрепить РФ. Первыми действиями Президента РФ в должности главы государства стали издание Указа от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и внесение на рассмотрение Государственной Думы трех законопроектов: о порядке формирования Совета Федерации, о внесении дополнений и изменений в законы об общих принципах организации законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах Федерации и об организации местного самоуправления.

В Послании Президента РФ 2000г. Федеральному Собранию РФ определены свои президентские права, как возможность федерального вмешательства в ситуации, «когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России»<sup>67</sup>. Губернаторы в соответствии с поправками к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получили возможность отстранять от должностей глав органов местного самоуправления. Обращаясь к Федеральному Собранию, В.В. Путин инициировал создание Государственного совета при Президенте как государственного института для постоянных консультаций и диалога главы государства с руководителями субъектов РФ. Предложенные политические реформы, по мнению главы государства, должны были привести к созданию системы сильной и ответственной государственной власти на всех уровнях. Практически все предложения Президента из пакета законопроектов, реформирующих федеративные отношения, были приняты Государственной Думой и Советом Федерации ФС РФ. Вступил в силу Федеральный закон об изменении порядка формирования Совета Федерации, и в конце 2000г. в результате выборов в регионах персональный состав Совета Федерации стал обновляться.

В соответствии с нормами, внесенных законопроектов, Президент России усиливал контроль за действиями руководителей администраций

---

<sup>67</sup> Обращение Президента В.В. Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. // Актуальные проблемы политики и политологии в России. М., 2001. С.19.

регионов, поскольку получил возможность отстранения их от должности при неоднократных нарушениях Конституции РФ или федерального законодательства. Действия Президента, начиная с 2000г., стали олицетворением стратегии прорыва в реформировании политической системы России и, несомненно, способствовали укреплению доверия населения к власти. Следует отметить, что на развитие федеративных отношений в России, закрепленных в Конституции РФ, крайне отрицательное влияние оказали террористические действия боевиков в Чеченской Республике, сепаратистские проявления в ряде других субъектов РФ. Борьба с террористическими актами потребовала определенной централизации управления регионами, что и имело место в целом по России в 2000-2005 гг. Некоторые федеральные законы последних лет были приняты с учетом необходимости борьбы с террором на территории России.

Во втором параграфе четвертой главы рассматриваются вопросы укрепления политико-правовых механизмов взаимодействия между органами публичной власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий в межбюджетных отношениях. Совершенствование федеративных отношений в РФ не могло быть результативным без формирования и развития политико-правового механизма взаимодействия органов публичной власти различного уровня, что представляло собой новое понятие, входившее в политическую терминологию нового десятилетия.

Политико-правовой механизм взаимодействия органов публичной власти представляет собой совокупность федеральных и региональных законодательных и правовых норм, государственных институтов, а также структур и учреждений федерального, регионального и муниципального уровней. Они задействованы в обеспечении этих норм через властные ресурсы государства в рамках федеративных отношений в политике, экономике, социальной сфере, в области демографии и этнической культуры, деятельности в современном информационном пространстве. Взаимодействие предполагает согласованное функционирование на принципах демократии и федерализма органов государственной власти различного уровня между собой и органов государственной власти и муниципального уровня народовластия. Эффективные действия государственных властных структур всех уровней были направлены на улучшение форм и видов сотрудничества как между собой, так и между государственной и муниципальной властью.

В период 2000-2005 гг. совершенствование федеративных отношений предполагало более полное и справедливое (прежде всего, для уровня субъектов РФ) разграничение предметов ведения и полномочий в различных сферах: политической, экономической, социальной. Разграничение предметов ведения и полномочий означало передачу компетенции на властные полномочия на нижестоящий уровень (субсидиарность) и повышение ответственности органов власти за исполнение своих собственных или делегированных полномочий. В данном комплексе задач весьма сложной и трудноразрешимой являлась проблема совершенствования

системы местного самоуправления. Необходимо отметить, что принципы федерализма, заложенные в Конституции РФ, с самого начала способствовали устойчивому демократическому развитию Российского государства в условиях политической трансформации, достижению прогресса в обеспечении демократии прав и свобод гражданина, достижения достойного уровня жизни населения.

В процессе федерального контроля, установившегося в рамках властной вертикали, выявлялись результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от целей и принципов регулирования. Контроль рассматривался федеральным Центром как своеобразная форма обратной связи, позволявшая устанавливать, насколько точно соблюдались заданные системе параметры. Контроль играл и играет важную роль в укреплении законности и государственной дисциплины при реализации правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий.

Несмотря на многочисленность государственных органов, специально предназначенных для осуществления контрольных функций и полномочий, их работа оставалась малоэффективной. Несмотря на определенные положительные изменения в организации взаимодействия контрольных органов на местах, которые произошли с введением института представителей Президента РФ в федеральных округах, уровень координации контрольной деятельности федеральных и региональных органов все еще недостаточен. Слабость ведомственного контрольно-надзорного механизма приводила к необходимости использования возможностей независимого надзорного института - прокуратуры. Что же касается прокурорского надзора, то он был направлен преимущественно на устранение уже совершенных правонарушений, коррупции и преступлений. В то же время предотвращение правонарушений также является важной задачей надзора.

Процесс совершенствования механизмов управления в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях осложнялся слабостью институтов гражданского общества и демократической политической культуры. Во многом это было обусловлено тем, что движение в сторону реформы федеративных отношений в стране, совершенствования процедур разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти не всегда согласовались с интересами конкретных субъектов РФ. Их участие в федеральном законодательстве было сведено к минимуму и, как показала практика, принятые федеральные законы (например, федеральный закон, касающийся «монетизации» льгот населения) не только не отражали мнения региональной элиты, но и во многом не отвечали коренным интересам значительной части населения страны.

В этот период в стране завершился процесс формирования государственных институтов власти, образующих социально-экономическую, политическую и правовую систему Российского государства. Однако дальнейшее развитие федеративного государства было

невозможно без совершенствования политико-правовых форм управления и методов взаимодействия между органами власти на всех уровнях.

В третьем параграфе рассмотрены вопросы развития местного самоуправления в России, являющегося составной частью федеративных отношений, но обладающих самостоятельностью. В историографии федерализма вопросы местного самоуправления освещаются достаточно широко и многосторонне. Большое внимание уделяется реализации в России Европейской хартии о местном самоуправлении, прежде всего ее важнейшего положения о том, что местное самоуправление является одной из основ демократического строя, что оно должно быть признано в законодательстве. В основах местного самоуправления содержится базовый принцип о том, что контроль за деятельностью его органов должен касаться только вопросов соблюдения законности и конституционных норм, а также положение о выполнении органами местного самоуправления делегированных им государством полномочий. Местное самоуправление рассматривается как неотъемлемый элемент единой системы территориального управления государства, как составной элемент формирования гражданского общества и федерализации общественных отношений.

А.И. Черкасов справедливо отмечает «В современном федеративном государстве имеет место не только зависимость местных органов от субъектов федерации (в первую очередь в плане правового регулирования и финансовой помощи), но и обратная зависимость. Так местные власти зачастую играют важную роль в реализации на местах политики правительства соответствующего субъекта федерации»<sup>68</sup>.

Становление местного самоуправления в демократической федеративной России совпало с первым этапом развития федерализма в 1990-е гг. и несло в себе весь груз социально-политических и финансово-ресурсных противоречий, которые были характерны для государства, ставшего на рельсы демократических федеративных преобразований.

С 1993г. (в связи с принятием новой Конституции РФ) прослеживается процесс институционализации местного самоуправления в качестве самостоятельного, отделенного от государства элемента в структуре гражданского общества, подчеркивается его обязательность в системе общественных отношений и территориального управления. Формирование, становление и совершенствование местного самоуправления в России протекало в сложной ситуации. Срабатывали унаследованные от прежней общественно-политической системы формы самоуправления и утверждаются новые. Существенно сказывается на местном самоуправлении нестабильность политической системы, отсутствие национальной идеи,

---

<sup>68</sup> Черкасов А.И. Местное самоуправление в механизмах власти современных федераций//Экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления в городе и административном округе: Материалы научно-практической конференции, организованной Московским экономико-правовым институтом. Москва, 11-12 ноября 1999 г. М. 1999.



трудности формирования экономической базы местного самоуправления, ограниченность финансовых возможностей<sup>69</sup>.

В России взаимодействие органов местного самоуправления с государственной властью осуществлялось, в первую очередь, на уровне региональной исполнительной власти. Следовательно, непосредственное влияние исполнительных органов власти субъектов РФ на органы местного самоуправления оказалось значительно выше, чем у федеральных органов.

С учетом опыта местного самоуправления, накопленного после принятия Конституции РФ 1993г., стало возможным расширение полномочий органов местной власти, изменение политико-правовых и производственных отношений на местном уровне, что повлекло за собой и необходимость изменения полномочий органов местного самоуправления. Без решения этой задачи нельзя рассчитывать на дееспособность народовластия в целом. Поэтому требуется принятие целого пакета нормативных актов на республиканском уровне. Однако законотворчество само по себе не есть какая-либо панацея от всех трудностей, с которыми сталкивается местное самоуправление. Политическое реформирование не должно забегать вперед реформирования экономического.

Именно на местном уровне в постсоветский период происходила отработка и закрепление механизмов социального партнерства, объединение людей, развитие их самодеятельности и повышение ответственности в управлении делами общества, частью которого они является. Вот почему так была необходима государственная поддержка народовластия. Решение же этой задачи возможно лишь в случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, а как относительно самостоятельный, организационно обособленный социальный институт. Для того, чтобы этот процесс стал необратимым, необходимо обеспечить гарантии местному самоуправлению, выработать единую государственную политику в данной сфере, создать разветвленную и многоуровневую систему взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Масштабные преобразования в экономике и политике, свидетелями которых россияне стали в 1990-2005гг., выдвигали перед органами государственной власти и управления задачу создания необходимых условий для дальнейшего развития системы местного самоуправления, обеспечения и защиты их неотъемлемых интересов.

В **Заключении** подводятся итоги исследования. Автор исходит из понимания того, что развитие и совершенствование демократических

---

<sup>69</sup> Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М. ; Тула 1997; Котенков А.А. От Советов к муниципалитетам // Россия: власть на местах. 1995. №4; Игнатов В.Г. Становление системы государственного и местного управления в современной России, 1990-е гг. Ростов-на-Дону, 1997; Европейская хартия о местном самоуправлении // Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. JSD № 92-871-0804-8. май 1990; Органы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы и в СНГ, 1994 г. Антология описательных материалов. Будапешт, 1995.

федеративных отношений в России имеют исключительно большое значение. Материалы исследования показывают, что реальная политика и практика государственного развития базируются на Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Федерации, правовых основах и принципах федерализма в широком значении и других инструментах развития правового государства. Научные проблемы, относящиеся к федерализму, регионализму и политико-правовой реформе, проявившиеся на различных этапах российской истории, составляют базу современного демократического федеративного правового развития и требуют дальнейшего совершенствования. Российский опыт регионального управления, а также зарубежные методы федеративного строительства органично вписываются в процесс современной политико-правовой трансформации государства. Выявлено, что в исследуемый исторический период в спорадической динамике возрастает роль субъектов РФ в структуре российского федеративного государства. Сущностные характеристики государственного суверенитета, конституционные права граждан, сочетание законодательных нормативов в РФ и в субъектах Федерации должны приниматься во внимание всеми участниками федеративных отношений.

Проведенные в диссертации уточнения понятий и терминов, семантически связанных с федерализмом, федеративными отношениями, децентрализацией государственной власти, позволили дать объективную характеристику факторам и причинам становления России как федеративного государства. В ходе изучения федеративных отношений в новой России подробно исследован исключительно важный период российской государственности (1990-2005 гг.), в компаративном измерении мотивирована и обоснована периодизация государственного строительства в контексте развития российского федерализма.

Автор выделяет и обосновывает три этапа развития федерализма в России:

**I-й этап (1990-1995 гг.)** является переходным от советской государственности к демократическому федеративному правовому государству с республиканской формой правления. Это период транзита от советской системы к правовым нормам и институтам Российской Федерации. Несущими политико-правовыми конструкциями этого периода стали Федеративный договор (1992 г.) и принятая в декабре 1993 г. новая Конституция РФ. По совокупности черт данный период определяется как политико-трансформационный.

**II-й этап (1995-2000 гг.)** характеризуется конституционно-договорным развитием федеративных отношений. В этот период имел место процесс углубления суверенизации республик-субъектов РФ и регионализации страны в период возрастания проблем, вытекающих из самой природы федерации (конституционно-договорный). В конституционно-договорный период обострилась политическая ситуация, вытекающая из федеративно-конфедеративного дуализма. Усиливалось противостояние между сторонниками конституционного пути дальнейшего развития и приверженцами

договорной практики, продолжалась так называемая «суверенизация» отдельных республик-субъектов РФ, все более весомой становилась конфедеративная составляющая в политическом процессе. Совокупность этих двух противоречивых компонентов в политико-правовой сфере государственного развития и позволяет определить этот период как конституционно-договорный<sup>70</sup>.

**III-й этап (2000-2005 гг.)** отмечен проведением административной реформы в целях также укрепления российской государственности, формированием властной вертикали, законодательным разграничением компетенции властей и обеспечением правовой базы российского федерализма. Этот период имеет свои ярко выраженные черты. С 2000г. президентской властью в целях консолидации, сохранения единства и целостности государства реализовывался проект создания новых институциональных механизмов, направленных на усиление роли федерального Центра и повышение уровня контроля за деятельностью регионов. Через создание структуры семи федеральных округов и института представителей Президента РФ в федеральных округах была укреплена исполнительная вертикаль власти. 27 июня 2000 г. принято Постановление Конституционного Суда РФ о приведении регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Таким образом, продекларированный в конституциях ряда республик-субъектов РФ суверенитет оказался «вне закона»<sup>71</sup>. Период, начавшийся в 2000г., можно определить как стабилизационный.

В диссертации подчеркивается, что социально-политическая трансформация российского общества сопровождалась определенным уровнем развития политических институтов на каждом из трех этапов. Логика и темпы социально-политических изменений, происходивших в РФ в соответствующие временные периоды, отражали уровень развития политических институтов, которые формировались и совершенствовались по мере выработки конституционно-правовых основ для становления и развития демократического федеративного правового государства. Участники политического процесса и условия его протекания в пространстве и времени постоянно менялись и закономерно соответствовали следующим одна за другой стадиям непрерывного развития общественных отношений. В основе федеративных отношений находились определенные социальные интересы и цели, активные, сознательные и регулируемые социальные действия и взаимодействия людей и их организаций. Это влекло за собой достижение определенных результатов в области государственного федеративного строительства, изменения в базовых подходах к национально-

---

<sup>70</sup> См.: Столяров М.В. Россия в пути: новая Федерация и Западная Европа. Казань, 1998. С.51-73.

<sup>71</sup> Определение Конституционного Суда РФ по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. (Далее – СЗ РФ).

территориальному развитию и преобразованиям в законотворчестве, политической практике, социальной системе, культуре и местном самоуправлении.

Из основных положений диссертации вытекает, что российский федерализм, опираясь на мировой и отечественный опыт (положительный и отрицательный), выработал определенные общие принцип государственного устройства и правления в РФ. Это позволило, начиная с последнего десятилетия XX в. и вплоть до завершения первого пятилетия нового века, сформировать, законодательно обеспечить и успешно развивать демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления. Поиск оптимальной стратегии развития государства привел уже в 2000г. к необходимости более четкой разработки стратегии реформы властных структур и методов совершенствования национальной политики. От понимания политических оснований российского федерализма зависит эффективность проводимой работы по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти всех уровней.

Выявленные особенности событий и тенденций переходного периода свидетельствуют о трех, достаточно четко проявившихся этапах государственного федеративного развития страны. Политико-трансформационные процессы, происходившие в ходе реформирования федеративных отношений в России за последние 15 лет, составляющие суть всех трех этапов, исследованы историками и политологами лишь частично. Это объясняется, прежде всего, самой спецификой новейшей российской истории, новизной тематики и противоречивостью развития российского федерализма.

Россия имеет значительный исторический опыт федерализма, который является национальным достоянием, из которого проистекают исторические уроки, позволяющие обеспечить формирование федеративного устройства и федеративных отношений с учетом опыта зарубежных федеративных образований. Особенности федерализма в России и стратегия федеративного государственного развития предполагают не только решение проблем социально-экономического развития территорий, но и сохранение духовно-культурных ценностей, национальных традиций и этнических особенностей в условиях многонациональности и поликонфессиональности населения России.

По теме диссертации автором опубликовано 16 работ общим объемом 38,2 п.л.:

1. Беленко Н.М. Развитие федеративных отношений как фактор государственного строительства в России // Государственная служба. 2006. Июнь. 0,4 п.л.
2. Беленко Н.М. Историко-правовой анализ развития федеративных отношений в современной России // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. 2006. Сентябрь. 0,5 п.л.
3. Беленко Н.М., Столяров М.В. Три этапа развития федерализма в постсоветской России // Федерализм. 2006. №3. 1,2/0,6 п.л.

4. Беленко Н.М. Этносы России: состояние и проблемы в контексте федеративного развития // Материалы Всероссийской научной конференции «Современное российское общество: Состояние и перспективы». Казань, 15-16 ноября 2005 года. Т.1. Казань: Изд. Центра инновационных технологий Института государственной службы при Президенте Республики Татарстан, 2006. 1,2 п.л.
5. Беленко Н.М., Мошняга В.П. Социально-экономический вектор в развитии Российского государства: конституционно-правовая ответственность власти // Современные тенденции общественно-политического развития Российской Федерации. Сборник докладов и статей Всероссийского «круглого стола» 2 октября 2004 года. Казань: Изд. Центра инновационных технологий Института государственной службы при Президенте Республики Татарстан, 2006. 1,0/0,5 п.л.
6. Беленко Н.М. Федерализм как феномен истории России. М: Национальный институт бизнеса, 2004. 14,4 п.л.
7. Беленко Н.М. Развитие федеративных отношений в современной России. М.: Издательский центр РАГС, 2006. 12, 4 п.л.
8. Беленко Н.М. К вопросу об истории развития федеративных отношений в РФ (90-е годы – начало XXI века) // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.55. М.: Изд-во МосГУ, 2005. 0,8 п.л.
9. Беленко Н.М. Совершенствование федеративных отношений: законодательная и договорная практика // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.59. М.: Изд-во МосГУ, 2005. 1,0 п.л.
10. Беленко Н.М. Муниципальная финансовая база в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Труды МГУУ Правительства Москвы. Вып.7. М.: Московский городской университет управления, 2006. 1,1 п.л.
11. Беленко Н.М. Российская Федерация – демократическое правовое социальное федеративное государство // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.60. М. Изд-во МосГУ, 2005. 1,3 п.л.
12. Беленко Н.М. Этнокультурное развитие регионов России на 2006-2008 гг. // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.61. М.: Изд-во МосГУ, 2006 0,8 п.л.
13. Беленко Н.М. Муниципальная финансовая база в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып.62. М.: Изд-во МосГУ, 2006. 1,2 п.л.
14. Беленко Н.М., Куртов А.А., Каган М.М, Политическая культура и системный подход // В диапазоне гуманитарного знания. Сб. статей Санкт-Петербургского философского общества. СПб., 2001. 0,3/0,1 п.л.
15. Беленко Н.М. Российский федерализм и законодательная власть: три этапа современной истории // Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития. Сб. докладов и материалов Всероссийской научно-практической конференции к 100-летию Государственной думы. 23 марта 2006 года. Казань. 2006. 0,3 п.л.
16. Беленко Н.М. Российский федерализм: достижения, проблемы, перспективы // Официальный сайт Московского гуманитарного университета. Март 2006г. 1,4 п.л.  
<http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/>

Подписано в печать «    » октября 2006 г.  
Тираж 100 экз. Объем 2,5 п.л.  
Печатно-множительное бюро издательства  
Московского гуманитарного университета  
111395, Москва, ул. Юности, 5/1, кор.3  
Зак.