

Санкт-Петербургский государственный университет
Факультет политологии
Кафедра теории и философии политики

**Выпускная квалификационная работа
(БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)**

**НА ТЕМУ: «Российский федерализм и его роль в решении проблем
современного государства»**

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студента

Нехаенко Александра Сергеевича

Рецензент

Кулакова Татьяна Александровна

д.п.н., доцент кафедры политического
управления

Научный руководитель

Мальцева Дарья Александровна

к.п.н., доцент кафедры теории и
философии политики

наличие неправомерных заимствований (%) _____

Санкт-Петербург
2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА	8
1.1 Многообразие подходов к исследованию сущности и функций федерализма.....	8
1.2 Эволюция федерализма в русской политико-правовой традиции.....	18
1.3 Предпосылки формирования современной модели федерализма в России	30
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	36
2.1 «Политический торг» между федеральными и региональными органами власти.....	36
2.2 Роль партийной системы в федеративной модели России	44
2.3 Влияние этнического многообразия на построение федеративных отношений в России.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	65

ВВЕДЕНИЕ

Масштабные федеративные преобразования в сфере государственного строительства, проводимые в России с 90-х гг., имеют огромное значение для сохранения и укрепления целостности государства, а также обеспечения его безопасности, как с точки зрения внутреннего устройства, так и в рамках международных отношений. Более того, определение главных направлений совершенствования федерализма играет важную роль в процессе организации поля публичной политики на федеральном и региональном уровне, и, что не менее существенно, способствует совершенствованию формы государственного устройства России.

В научном мире нет единой точки зрения относительно роли федерализма в решении проблем современного государства. Для большинства многонациональных государств федерализм, как форма государственного устройства, представляет собой естественную составляющую устойчивого развития, основанного на требованиях демократической и правовой системы. Именно федерализм, с одной стороны, направлен на укрепление государственного единства, а с другой - на сохранение национальной идентичности, культуры наций и этносов, которые формируют современное государство. В связи с этим, представляется актуальным изучение мирового опыта развития федерализма для комплексного анализа проблем, которые связаны с совершенствованием и развитием российского федерализма.

Развитие федерализма в России имеет свою уникальную традицию. Уже на заре своего образования Древняя Русь представляла собой попытку интеграции различных этносов в форме конфедерации. Однако начиная с Московского царства, Россия отличалась сильной централизацией государственной власти, а превратившись в империю при Петре I, жесткой национальной политикой. Для большевиков федерализм уже представлял собой способ умиротворения национальных окраин, что сформировало одну из

главных проблем российского федерализма. В начале 1990-х гг. лозунги развития федерализма стали прикрытием стихийной децентрализации, получившей название «парад суверенитетов», и чуть не привели к распаду России. Эти кардинальные изменения, которые произошли в XX веке в общественно-политическом строе России, напрямую повлияли на развитие федеративных отношений, а также оставили много нерешенных проблем. Они привели к формированию в стране особой модели федерализма. Таким образом, актуальным видится рассмотрение специфики этапов становления федерализма в России, что позволит раскрыть перспективу его совершенствования.

Основные политико-правовые параметры федерации в России закреплены в Главе 1 Конституции РФ «Основы Конституционного строя» и Главе 3 «Федеративное устройство» и согласуются с теорией и практикой федерализма.¹ Однако, несмотря на то, что Конституция РФ провозглашает Россию федеративным государством, стоит отметить, что в данный момент она находится на стадии трансформации, как в политико-экономическом плане, так и с точки зрения государственного устройства. Российской Федерации присущи черты переходного периода, в котором есть как элементы автократии и унитаризма, доставшиеся от прежней советской системы, так и тенденции демократизации и децентрализации, которые стали итогом институционального строительства 90-х годов. Это означает, что в российском политическом пространстве федерализм существует лишь как конституционная форма, которая требует своего наполнения в виде эффективной, реально действующей модели государственного устройства.

Опыт зарубежных федераций и история советского федеративного (союзного) государства показывают, что формальное закрепление федеративных принципов не является гарантом эффективного функционирования государства. Важным также является контекст (социально-политический, исторический и т.д.) становления и развития федерации. Проблемный характер развития федеративной государственности России

¹ Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М., 2011. С.4.

определяется тем, что на ее развитие и становление оказывает влияние неразвитость и пассивность гражданского общества. В связи с этим, в государственном строительстве сегодня доминирует традиционный стиль осуществления политической власти, инициирующей реформы «сверху».

На современном этапе развития остается нерешенным вопрос о значимости федерализма как востребованного и действенного ресурса политики ее субъектами федеративного и регионального уровня, а также политическими партиями в ходе формирования стратегии и тактики политической борьбы, и, особенно, в ходе выработки и осуществления национальной политики. Учитывая, что Российская Федерация является многонациональным государством, то степень корреляции федеративных принципов и этнического многообразия вызывает существенный исследовательский интерес. Происходит это в первую очередь потому, что принципы федерализма детерминируют изменения в структуре публичной власти в этнических регионах, способствуют формированию региональной идентичности, а также влияют на этническую мобилизацию населения.

Таким образом, актуальность данной выпускной квалификационной работы определяется необходимостью преобразований в современном политическом пространстве для повышения индексов эффективности управления. В связи с этим, вопросы развития российского федерализма имеют не только теоретическую, но и политико-практическую значимость. Несмотря на то, что в отечественной науке этой проблеме уделяется большое внимание, по-прежнему остается необходимость всестороннего исследования феномена федерализма, как с прикладной точки зрения, так и в дискурсе теоретико-методологических интерпретаций.

Объектом данной работы является федерализм как модель территориально-государственного устройства Российской Федерации.

Предметом данной работы являются политико-правовые особенности развития федерализма как способа решения проблем государственного строительства.

Цели и задачи исследования. Цель данной работы состоит в комплексном изучении государственного устройства России в контексте федеративных интерпретаций.

Для достижения поставленных целей предполагается:

- исследовать понятия «федерализм» в контексте развития мировой политической мысли;
- рассмотреть эволюцию различных моделей федерализма в русской традиции;
- проанализировать особенности развития российского федерализма в условиях демократизации и становления рыночной экономики;
- дать характеристику динамике взаимоотношений центра и регионов в современной России;
- определить роль партийной системы в федеративной модели России;
- рассмотреть влияние этнического многообразия на построение федеративных отношений в современной России;
- раскрыть роль федерализма в решении государственных проблем современной России.

Степень разработанности проблемы. К большинству современных работ, посвященных теоретико-правовому анализу федерализма, можно отнести труды таких иностранных авторов как Д.Элазар, О.Винсент, У.Райкер, К.Уэир, С.Вударт². Большой вклад в изучение проблем российского федерализма внесли работы Р.Г.Абдулатипова, С.О.Алехновича, Л.Ф.Болтенковой, В.В.Гайдука, И.Б.Гоптарева, Н.М.Добрынина, А.А.Захарова, Е.А.Кремянской, А.В.Стародубцева, М.Х.Фарукшина, Р.С.Хакимова³. Проблемам

² Elazar D. Exploring Federalism. 1987; Vincent O. The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1991; Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. - Boston, Toronto. 1969; Wheare K.C. Federal government. 1st American ed. New York & London: Oxford University Press. 1947; Watts R. Contemporary Views on Federalism // Evaluating federal system. – London, 1997.

³ Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб.: Питер, 2004; Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. – Монография / С.О.Алехнович - М.: РОССПЭН, 2012; Болтенкова Л.Ф. Проблемы совершенствования федерализма в условиях правового государства. // Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума. – Монография. - М., РАГС. – 2010; Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории. Монография. – М.: «Nota Вепс», 2008; Гоптарева И.Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. – Оренбург: «Южный Урал», 2002; Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические

институционально-правового становления посвящены диссертации М.Б.Бекбосынова, М.С.Ильченко, И.В.Пчелинцевой.⁴

Методологическую основу данной работы составляют категории системного подхода, метод политико-правового анализа, исторический анализ, структурно-функциональный анализ.

Научно-практическая значимость выпускной квалификационной работы состоит в выявлении проблем функционирования федеративной модели в современной России, а также попытке их эффективного решения. Данное исследование расширяет сложившиеся представления о сущности федерализма, а также углубляет познание в системе механизмов его функционирования в рамках современной социально-политической практики.

аспекты. - Новосибирск: Наука, 2005; Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире / Пред. Камерона Росса. – М.: Новое литер. обозрение, 2012; Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. / Е.А. Кремянская. - М.: МГИМО-Университет, 2015; Стародубцев А.В. Платить нельзя проигрывать: региональная политика и федерализм в современной России. / А.В.Стародубцев. - СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014; Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань.: Казанский университет, 1998; Хакимов Р.С. Федерализм в России: монография. / Р.С.Хакимов. – Казань, 2001;

⁴ Бекбосынов М.Б. Институт российского федерализма: дис. д-ра. полит. наук: 23.00.02 / Бекбосынов Мэсл Боромбаевич. – М., 2012. – 354 с.; Ильченко М.С. Теоретико-методологический анализ институционального развития российского федерализма: дис. канд. полит. наук: 23.00.01 / Ильченко Михаил Сергеевич. – Екатеринбург, 2011. – 195 с.; Пчелинцева И.В. Теоретико-правовые основы развития современного российского федерализма: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пчелинцева Инна Владимировна. – СПб, 2012. – 153 с.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

1.1 Многообразие подходов к исследованию сущности и функций федерализма

Принимая во внимание то, что категория федерализма является одной из наиболее фундаментальных в политической науке, тем не менее, не существует единой точки зрения относительно ее содержания. На данный момент в области рефлексии федерализма существует огромное количество научных теорий и концепций, что подчеркивает длительную и не безуспешную историю теоретического осмысления данного принципа государственного строительства. Стоит также отметить, что многоплановость федерализма воплощается и в многообразии подходов к определению самого понятия «федерализм», толкований которого сейчас насчитывается огромное количество.

В современном научном мире нет единого мнения относительно корней происхождения термина «федерализм». Известнейшие исследователи федерализма, в числе которых Д.Элазар, Р.Дэйвис, а также У.Райкер, полагают, что термин «федерализм» (англ. *federalism*) произошел от латинского слова *foedus* (соглашение), которое совпадало по смыслу с древнееврейским словом *brit*⁵, являющимся фундаментальным библейским понятием. У.Райкер подчеркивает, что латинское слово *foedus* обозначает особое соглашение, подразумевающее доверие, так как родственным *foedus* является слово *fides*, означающее собственно «доверие, веру в честность кого-либо».⁵ В свою очередь, о федеративном договоре он пишет, что тот представляет собой договор, основанный на взаимном доверии сторон.⁶ Российский исследователь

⁵ Riker W.H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. - Boston, Toronto. 1969. P.9.

⁶ Ibid.- P.100.

федерализма С.О.Алехнович в своей монографии «Федерализм: концепт и практика российского проекта» пишет, что понятие «федерализм» также происходит от латинского слова *foedus*, но трактуется как «пакт или договор».⁷ Похожую точку зрения излагает Е.А.Крестьянская в своей работе «Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование», где отмечает, что понятие «федерализм» происходит от латинского слова *foedus*, которое означает «союз, объединение». Однако она указывает, что «существуют иные толкования термина «федерализм». Так, некоторые авторы полагают, что этот термин происходит от слова ‘*federare*’, означающее «объединять, укреплять союзом».⁸ Один из исследователей федерализма, а также политической регионалистики Р.Ф.Туровский считает, что корни понятия «федерализм» уходят к латинскому слову *foederatio*, однако означающему «союз, объединение», которое в исходном значении может предполагать объединение самых разных социально-политических групп.⁹

По словам С.О.Алехновича, «американский политолог У.Стюарт собрал и проанализировал 497 толкований термина «федерализм», а швейцарский исследователь М.Устери насчитывает около двух десятков теорий федерализма».¹⁰ Таким образом, «федерализм» представляет собой сложное и многогранное явление, что объясняет отсутствие единого подхода к определению его понятия. Взгляды могут различаться в зависимости от профессии, исторического периода, специфики изучаемых федераций, исследовательских перспектив и т.д.

Представления о федерализме начали активно развиваться благодаря федеративной теологии, которая сформировалась в XVI-XVII вв. Она представляла собой религиозную доктрину рассмотрения государственных союзов, как союза между человеком и Богом согласно Священному писанию. Наиболее наглядно влияние религии на развитие федерализма можно

⁷ См.: Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М., 2012. С.59.

⁸ Крестьянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. М., 2015. С.14.

⁹ См.: Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006. С.17.

¹⁰ Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М., 2012. С.48.

наблюдать на примере развития идей европейского протестантизма – прежде всего пуританами и кальвинистами – на территории Североамериканского континента, где тот стал основой создания нового общества и государства. Учитывая, что у истоков протестантизма стояли такие великие мыслители как М.Лютер и Ж.Кальвин, стоит, однако, сказать, что наиболее сильное влияние на развитие федерализма оказали У.Цвингли и Г.Буллинггер. Нельзя не отметить, что эти идеи нашли институциональное воплощение в Швейцарской конфедерации.

Многие ученые сходятся во мнении, что впервые политические учения о федерализме систематизировал немецкий профессор права И.Альтузий, которого считают родоначальником политической теории федерализма. По мнению И.Б.Гоптаревой, в своем главном труде «Политика» он, исходя из теории естественного права, смог создать «теорию народного суверенитета, положившей начало формированию федерализма в сословном государстве, основанном на применении силы в управлении со стороны нескольких различных центров княжеской (феодальной) власти».¹¹ Индивиды, по его словам, объединяются в общины, которые в совокупности представляют собой провинции и города, являющиеся основой нового государства. Также Альтузий был одним из первых, кто обозначил проблему сохранения социально-экономических и религиозно-культурных сообществ в составе федерации. Таким образом, И.Альтузий своим трудом предвосхитил появление на свет классических теорий федерализма.

Все исследователи федерализма до современной эпохи, кроме И.Альтузия, видели первостепенную роль федерализма исключительно в сфере международного права, лишь как средство заключения международных альянсов и союзов. Они считали, что сосуществование в одном государстве федерализма и суверенитета невозможно. Однако в конце XVIII в. эту проблему смогли решить американские федералисты.

¹¹ См.: Гоптарева И.Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. Оренбург, 2002. С.40.

Федерализм в конце XVIII в. развивается параллельно с практикой территориально-государственного строительства. Формирование в это время либеральной идеологии, которая провозглашает принцип разделения властей и расширение политических свобод личности, влияет и на развитие федерализма, который реализуется в предоставлении свобод региональным сообществам как политико-административным единицам единого государства. Принципы федеративного строительства, изложенные на страницах «Федералиста» отцами-основателями Дж.Джем, А.Гамильтоном и Дж.Мэдисоном, а также А. де Токвилем в работе «О демократии в Америке», воплотились в создании классической федерации – Соединенных Штатов Америки. Известный исследователь федерализма Л.Ф.Болтенкова отмечает, что отцы-основатели в проекте Конституции заложили принцип федерализма как способ сплочения штатов. Основу нового федеративного государства составила двухуровневая структура и принцип невмешательства каждой из них в сферу компетенций друг друга. В подтверждение этому Л.Ф.Болтенкова пишет, что «не консолидация или концентрация власти в одних руках спасает федеративное государство, а ее мудрое распределение, позволяющее разделить ответственность».¹²

Осветив основные вехи развития идей федерализма необходимо обратиться к самим федеративным концепциям. Известный британский исследователь проблем федерализма М.Форсайт в своей статье «The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches» предлагает разграничивать три направления в теории федерализма. Первым он выделяет философское направление, представителем которого является И.Кант. Тот, по словам М.Форсайта, считает всемирную федерацию государств, которые в XVIII в. стали нациями-государствами, гарантом спасения от зла войны и основой вечного мира. Второе направление придерживалось той точки зрения, что наиболее легитимными формами организации власти являются те, которые

¹² См.: Болтенкова Л.Ф. Проблемы совершенствования федерализма в условиях правового государства. М., 2010. С.37.

приближены к гражданам. Федеративные структуры, по М.Форсайту, стали считаться институциональным выражением демократии. Что касается третьего направления, то оно считается классическим подходом к теории федерализма и выражается в правовых и политологических концепциях.¹³

Многие концепции федерализма принадлежат американским исследователям и основываются на опыте развития федерации в США, как эталоне для компаративного исследования процессов территориально-государственного строительства. В связи с этим, Р.Ф.Туровский в своей работе «Центр и регионы: проблемы политических отношений» пишет, что основными концепциями федерализма в современной научной литературе являются:

- дуалистическая концепция федерализма, разработанная и представленная в 1930-х гг. Э.Коруином. Концепция отстаивает идею двух уровней власти, обладающих автономией и суверенитетом, при реализации принципа невмешательства в компетенцию друг друга. Федерализм при этом представляется формой территориальной демократии, так как регионы выступают субъектами демократических отношений;

- теория кооперативного федерализма, делающая акцент на сотрудничестве и взаимодействии уровней власти, а также перераспределении ресурсов между штатами и организации системы государственной поддержки их развития. Впервые этот термин употребил в 1938 г. Дж.Кларк, однако об изменении модели американского федерализма заговорили еще в начале XX в. после принятия шестнадцатой поправки к Конституции США. Принципиальное отличие от дуалистического федерализма заключается в логическом появлении иерархии между уровнями власти, где общенациональный уровень выглядит сильнее в результате оказания помощи отсталым регионам, а также в усилении взаимодействия между центром и регионами;

- конкурентный или новый федерализм, идея которого, по мнению Р.Ф.Туровского, ассоциируется с президентом Р.Рейганом и 1980-ми гг. Смысл

¹³ См.: Forsyth M. The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches. // Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political System. / Edited by J.J.Hesse and V.Wright. Oxford University. 1996. P.26.

этой концепции заключается в возвращении федеральным центром доли полномочий субъектам федерации для создания ситуация конкурентной борьбы, преференции от которой положительно влияют на развитие всей федерации.¹⁴

Другой российский исследователь проблем федерализма С.О.Алехнович в своей работе выделяет также «теорию прав штатов», авторами которой были Д.Кэлхун и Т.Джефферсон. По его мнению, «теория прав штатов» в основе своей имела идею суверенитета штатов и право выхода из созданного союза».¹⁵ Ко всему, авторы теории считали, что если федеральный центр выйдет в своей деятельности за рамки делегированных ему полномочий, то союзный договор необходимо расторгнуть.

Российский политолог Л.В.Сморгунов в своей статье «Федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять» выделяет еще «органический федерализм», который появился в XX в. По его мнению, данная форма федерализма характеризуется «еще более тесной зависимостью между федеральными структурами и составляющими федерацию единицами».¹⁶ Можно констатировать, что в этом случае федерация сильно близка по характеристикам к унитарному государству.

Стоит отметить, что во всех концепциях складывается определенный баланс сил между уровнями власти. Дуалистический федерализм, как видится, в больше степени обладает элементами конфедерации, где отношения между центром и штатами характеризуются с точки зрения концепции баланса угроз. В итоге, развитие новых концепций федерализма способствовало появлению баланса в рамках действительно интегрированного государства.

И.Б.Гоптарева в своем труде также выделяет дуалистический, кооперативный и конкурентный федерализм. Она отмечает, что существуют другие формы федерализма: центробежный и центростремительный. Приводя в

¹⁴ См.: Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М., 2006. С.20.

¹⁵ Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. М., 2012. С.50.

¹⁶ Сморгун Л.В. Введение: федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.Н. Солонина. СПб., 2008. С.8.

подтверждение слова Мак'Уини она пишет, что отличительным признаком для них является фактическая локализация точек политического давления при принятии решений. Центробежным характерны наличие моделей самоуправления и общественного сотрудничества, когда для центростремительных характерно господство федерального центра над субъектами.¹⁷ Однако, данные тенденции, пересекаясь между собой, могут способствовать переходу одной формы в другую. Что говорит об универсальности федерализма как формы территориально-государственного устройства.

Другие исследователи также проводят деление федерализма по характеру размежевания предметов ведения федерации на дуалистический и кооперативный. Н.М.Добрынин в своей работе «Федерализм: историко-методологические аспекты» пишет, что дуалистический федерализм, являясь наиболее распространенной моделью федерализма, «предусматривает строго фиксированное на конституционном уровне разграничение предметов ведения между центральной властью и субъектами федерации».¹⁸ Что касается кооперативных связей, то они, по его мнению, возможны не только между субъектами федерации, но между федеральным центром и субъектами. Кооперация между ними достигается на основе создания договоров в пределах компетенций органов государственной власти.

Известный американский политолог Д.Элазар выделяет три основные характеристики федеративной системы: наличие писанной конституции, закрепляющей предметы ведения каждого уровня власти и воплощающая договорной характер федеративного союза; децентрализация, которая представляет собой такой принцип распределения власти в федерации, при котором вне зависимости от закрепленных полномочий центра и регионов, право участвовать в их осуществлении является неотъемлемой составляющей для каждого из участников союзного договора; пространственное деление

¹⁷ См.: Гоптарева И.Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. Оренбург, 2002. С.84.

¹⁸ Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 141.

власти.¹⁹ Также он выделяет операциональный принцип, который воплощается в существовании взаимосвязи между общественностью, с одной стороны, и общенациональным и региональными правительствами – с другой. Это позволяет общественности оказывать влияние на оба правительства, а тем непосредственно осуществлять власть над одним и тем же населением.²⁰

Подобную точку зрения на природу федерализма в своей работе «Federalism: Origin, Operation, Significance» высказывает известный американский исследователь У.Рикер. Федерация, по его мнению, представляет собой государство, имеющее два уровня управления одной и той же территорией, а также одним и тем же населением, при котором каждый уровень власти имеет автономию, по крайней мере, в одной сфере деятельности.²¹ Реализация данных принципов невозможна без закрепления сфер полномочий каждого уровня управления в федеративной конституции. В подтверждение этого слова У.Рикера приводит в своем сборнике статей И.М.Бусыгина, где она пишет, что федерализм представляет собой точно определяемый конституционный артефакт, который образуется в результате добровольной сделки между правительствами всех уровней федерации.²²

Другой исследователь проблем федерализма, британец К.Уэир излагает следующую точку зрения на природу федерализма. По его утверждению, федеративная форма правления представляет собой любой союз государств, созданный для реализации общих целей, где его составные части обладают значительной автономией, в связи с чем достигается «разнообразие в единстве».²³ Данный принцип представляет собой сочетание самостоятельности и взаимозависимости субъектов в рамках федеративного союза, способного эффективно решать общенациональные проблемы, учитывая значимые различия составных частей федерации. Также он говорит, что должны существовать исключительные компетенции хотя бы по одному из вопросов для каждого

¹⁹ См.: Elazar D. Exploring Federalism. P.167

²⁰ Ibid.- P.173.

²¹ См.: Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. - Boston, Toronto. 1969. P.11.

²² См.: Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. М., 2010. С.34.

²³ См.: Wheare K.C. Federal government. 1st American ed. New York & London: Oxford University Press. 1947. P.37.

уровня власти. Так как это, по его мнению, требует федеративная политическая система.

При анализе форм федерализма важно не оставлять без внимания практическое воплощение положений конституции в государстве, так как наличие федеративной конституции не является гарантом эффективного федеративного правления. Чтобы федеративная конституция реализовывалась на практике, К.Уэир предлагает несколько институциональных элементов: наличие именно писаной конституции, механизм совместного принятия поправок в конституцию всеми участниками федеративного союза, а также наличие независимой судебной власти. К.Уэир считает, что добровольный выбор, наличие у субъектов федерации независимости в ряде вопросов, а также наличие объективных возможностей для объединения, являются условиями формирования федеративного принципа государственного строительства.²⁴

Известный канадский политолог Р.Уоттс сформулировал шесть основных признаков федерации. Во-первых, наличие правительств двух уровней, действующих на основании федеративной Конституции, власть которых распространяется непосредственно на их граждан. Во-вторых, формальное распределение представительной и исполнительной властей, а также статей доходов между правительствами субъектов и федерального центра. В-третьих, наличие писаной Конституции, закрепляющей сферы полномочий обоих уровней власти, и изменения в которой осуществимы только с согласия обоих правительств. В-четвертых, наличие независимого Верховного Суда для разрешения споров относительно полномочий каждого из уровней власти, а также толкования статей Конституции. В-пятых, наличие механизмов и институтов для эффективного межправительственного сотрудничества в вопросах, относящихся к совместному ведению или к совпадению компетенций. В-шестых, наличие двухпалатного парламента для выражения интересов региональных меньшинств.²⁵

²⁴ Ibid.- P.39.

²⁵ Watts R. Contemporary Views on Federalism // Evaluating federal system. – London, 1997. P.8

Как мы видим, исследователи федерализма уделяют большое внимание изучению природы и основных характеристик федерализма. Е.А.Кремянская в своей работе приводит слова американского исследователя С.Вударта, который выделил основные характеристики федерации:

- «Правило закона». Отношения между субъектами регламентируются законом, где закон федеративного союза выше закона субъекта этого союза.
- Проведение закона в жизнь. Для обеспечения законности существуют общественные институты, которые включают в себя исполнительную и судебную власть, как институты законопроявляющие.
- Применимость. Союзный закон должен быть применим к субъектам и гражданам, живущим на территории данного субъекта.
- Независимые законодательные и дипломатические институты. Наличие у данных общественных институтов самостоятельных и независимых от союзных государств законодательных процессов. Законы не требуют ратификации в парламентах союзных государств.
- Демократия. Все общественные институты должны быть демократичными.
- Конституционно определенные обязательства. Наличие общественных институтов необходимо для поддержания общего курса, когда идет разделение проблем для переадресации другим общественным институтам.²⁶

Подводя итоги, стоит сказать, что приведенный выше теоретический материал о сущности, структуре и основах федеративной государственности подтверждает слова Л.Ф.Болтенковой о многогранности понятия «федерализм». Анализ научной и исследовательской литературы по проблемам федерализма показывает, что не существует единого понятия «федерализм», нет единого

²⁶ См.: Кремянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. М., 2015. С.15.

представления об основных характеристиках федерации, как основного элемента федерализма. То многообразие подходов к понятию и сущности федерализма, которое приводится в данном параграфе выпускной квалификационной работы, объясняется тем, что каждое федеративное государство, отличается друг от друга относительно размеров территорий, развитости партийной системы, наличия этнического многообразия, уровня развития демократических институтов, а также политической культуры и истории самого государства. Принимая во внимание описанные выше взгляды на феномен федерализма стоит отметить, что не существует единой концепции построения федеративной государственности, подходящей любому многосоставному государству, а федеративные отношения, которые складываются между федеральным центром и его составными частями, уникальны.

1.2 Эволюция федерализма в русской политико-правовой традиции

Россия прошла долгий путь, прежде чем пришла к федеративному государственному устройству. Федерализм для нашей страны является не просто концепцией государственного строительства, а представляет собой устойчивую традицию децентрализованного общественного устройства, элементы которого можно наблюдать во всех исторических периодах развития нашей страны. В научном мире существует точка зрения, что искать элементы федерализма в древний период истории России вроде бы ненаучно. Но, Л.Ф.Болтенкова считает, что «ненаучно отрицать исторические корни российского федерализма»²⁷, которые можно обнаружить при анализе периодов становления нашего государства.

Некоторые исследователи российского федерализма утверждают, что зарождение российского федерализма можно наблюдать уже в период

²⁷ Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социальной практики. М., 2004. С.36.

становления Древней Руси. Вышеупомянутая Л.Ф.Болтенкова в своей работе пишет о том, что начиная с IX в. и по сегодняшний день, в государственном устройстве России существовали элементы федерализма. Древнерусское государство, по ее мнению, представляло собой первую попытку интеграции народов в форме конфедерации, которая просуществовала до XII в., так и не превратившись в федерацию. На мой взгляд, Киевская Русь имела зачатки федеративного государства, которое предшествовало самодержавию. В подтверждение этому можно привести пример автономии Новгорода, которую тот сохранял долгий период.

Элементы федерализма, по мнению Н.М.Добрынина, можно проследить уже в завоеваниях князя Олега, которому после присоединения территорий приходилось искать определенный баланс распределения властных полномочий между Киевом и местной знатью для стабилизации взаимоотношений в государстве. В дальнейшем, происходит упорядочивание этих отношений при княгине Ольге за счет введения уроков и погостов. Очевидным видится переход в этот период «от права грубой силы к политике взвешенного компромисса со стороны великих князей по отношению к завоеванным племенам».²⁸

В полной мере говорить о Древней Руси как о федерации народов преждевременно. Целесообразнее квалифицировать эти исторические процессы как собирание различных земель вокруг Киева. Однако начало XI в. ознаменовалось развитием центробежных сил, которые в итоге привели к междоусобице в государстве. За сто лет до появления татаро-монгол на территории Руси существовали отдельные (суверенные) княжества, которые занимались уничтожением друг друга. В результате междоусобиц появляются три основных духовно-политических центра со столицами в Новгороде, Киеве и Владимире, которые существенно отличались по государственному укладу. Однако каждый из них мог в будущем стать прообразом объединенного государства.

²⁸ См.: Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 35.

Вторжение татаро-монгол в XIII в. существенно изменило политическую ситуацию в государстве. Татаро-монгольские ханы видели, какую опасность представляет для них объединение русских земель, и старались любыми способами этот процесс тормозить (к примеру, наделение ярлыками князей для уравнивания родов, чтобы ни один из них не мог подмять под себя остальных). В результате, борьба за независимость предопределила исторический путь России как централизованного унитарного государства, центром которого стала Москва.

При Иване Калите Москва становится главным и реальным центром нового государства, а также политическим партнером Орды. Идет процесс собирания земель вокруг Москвы, в границах которой появляются свои политические центры. Продолжается извечная проблема, когда московские князья, пытаясь ликвидировать удельное строение своего государства, в своих завещаниях снова делят территорию между наследниками. Таким образом, проблема урегулирования ситуации с внутренними уделами приобретает такую значимость, что начинает угрожать единству всего государства.

Укрепление позиций Московского государства происходило за счет приобретения новых земель различными способами: начиная от добровольного присоединения (за счет федералистских методов – компромиссов и договоров), заканчивая военными методами. Наиболее ярким примером применения федеративных принципов можно считать вхождение Новгорода в Московское государство. Процесс присоединения оказался достаточно трудным, так как сопротивление оказали новгородские бояре, опиравшиеся на свои крупные землевладения. В связи с этим, московским князьям нужно было ликвидировать материальную основу новгородских бояр, раздав их землевладения дворянам при условии поступления на службу. В результате, отнеся сопротивление на федералистские принципы Москвы, Новгород, ценой жизни своих граждан, в итоге был присоединен к Московскому государству.

Постепенно меняется характер отношений между Москвой и территориями, входившими в состав нового государства. С появлением

Судебников 1497 г. и 1550 г. идет процесс унификации регионального законодательства в соответствии с центральным, а также формирование единого правового пространства, что усиливало централизацию в государстве. Эти тенденции были развиты и в Соборном уложении 1649 г.

В.В.Гайдук в своей работе «Институт федерализма: вопросы теории» пишет о том, что «правление Ивана Грозного характеризовалось агрессивной завоевательной политикой»²⁹, примеры которой можно наблюдать в присоединении Казанского, Астраханского и Сибирского ханства. Однако территории башкирского народа вошли в состав России на добровольной основе, подав челобитную царю. Следует отметить, что при Иване Грозном Россия складывается как централизованное государство, с элементами самостоятельности отдельных народов, таких как Касимовское ханство.

В процессе становления российской государственности происходит формирование централизованного типа управления регионами, когда реальная власть сосредотачивается в Москве, при политической зависимости регионов. По мнению Н.М.Добрынина, в данной ситуации «всякая демократизация общественной жизни в стране на много веков вперед лишилась политико-социальной базы».³⁰

В начале XVIII в. все ярче проявляется неэффективность административно-территориальной модели управления в стране, реформировать которую берется Петр I. Он пытается сформировать новый баланс отношений между центральными и региональными властями, в результате чего в 1708 г. проводит губернскую реформу. Территория делится на восемь губерний и появляется пост губернатора. Стоит предположить, что целью губернской реформы было увеличение эффективности управления страной за счет консолидации региональной власти в руках губернатора, назначенного именно из центра. По мнению Н.М.Добрынина, одной из основных целей этой реформы было «перераспределение военных расходов

²⁹ Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории - монография. М., 2008. С.94.

³⁰ См.: Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 47.

таким образом, чтобы каждая статья расхода была приурочена к собственному источнику дохода»³¹. Таким образом, Петр I перераспределяет между территориями тяготы и полномочия по их выполнению, с целью эффективного расходования бюджета страны.

Стоит отметить, что проведение губернской реформы представляется большим прорывом в системе регионального управления. В результате царские представители на местах лишились возможности красть собранные налоги, идущие в казну. А пресечение злоупотреблений своим положением способствовало регулярному и систематическому пополнению бюджета.

Однако проведенная реформа не оправдала в полной мере ожиданий Петра I. Создав ограниченное количество губерний, довольно крупных по масштабам, проявляется неэффективность управления внутри каждой из них. В связи с этим, проводится разукрупнение каждого из них за счет введения долей и провинций, а также создания системы двухуровневого управления по схеме «губернатор в губернии, воевода в провинции».

Петр I небезосновательно считается выдающимся реформатором в истории России. Заменяя традиционные органы власти, такие как Боярская дума и институт патриаршества, на более «покладистые» Сенат и Синод, а также изменив принцип престолонаследия, император максимально сконцентрировал власть в своих руках. Учитывая, что отношения центра и регионов в условиях национального многообразия нашей страны всегда играли ключевую роль, нужно констатировать, что реформы Петра I, обеспечили стабильное развитие нашей страны при увеличении ее размеров.

Императрица Екатерина II в силу расширения границ нашего государства, а также улучшения контроля над территорией, увеличивает число губерний до 40. Страна, в период правления Екатерины II, становится более полиэтнической за счет расширения границ и включения в состав государства новых народов. Учитывая это, императрица издает Жалованную грамоту дворянству и Жалованную грамоту городам 1785 г., а также Указ об уничтожении

³¹ Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 56.

внутренних таможенных и мелочных сборов 1753 г., которые внесли весомый вклад в развитие единого федеративного и правового пространства России. Централизация продолжается с учетом национальной специфики территорий.

Первым, кто заявил о необходимости создания Конституции федеративного государства, был император Александр I, который славился своими либеральными взглядами. В период его правления национальное и региональное многообразие вынуждало идти на уступки окраинам государства, примерами которых служили формы государственных отношений центра с Финляндией, Польшей, Северным Кавказом и Туркестаном.

Княжество Финляндское и Царство Польское имели особое положение в составе Российской империи, а также формы государственного управления, которые в полной мере соответствовали европейской политической традиции. С Финляндией, которая находилась в составе Российской империи более ста лет, была заключена уния, по которой российский монарх обладал исключительной компетенцией в вопросах оборонной и внешней политики, а также имел статус Великого князя Финляндского. Однако Финляндия имела автономию в вопросах организации полицейского надзора, введения собственной валюты, официального языка и системы образования. Ко всему, пишет С.Н.Лаврентьев, «все собираемые в Финляндии налоги тратились исключительно на местные нужды».³² Похожая автономия закреплялась и за Царством Польским, которое вошло в состав Российской империи также на волне либеральных идей Александра I. Очевидным видится наличие протофедеративных элементов в государственном устройстве Российской империи, которые обеспечивали определенную гибкость государственной системы.

Интересные взгляды на развитие идей федерализма высказывали в свое время декабристы. О развитии федеративных отношений, демократии и правового государства в своей Конституции писал Н.Муравьев, Г.С.Батеньков

³² См.: Лаврентьев С.Н. Федерализм и проблема формирования общероссийской гражданской идентичности. // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами: материалы расп. науч.-практ. конф. / Под ред. С.А.Севастьянова. – Уфа, 2015. С.8.

говорил о введении в регионах областного управления, в совокупности с представительным органом и губернатором с широкими полномочиями, о создании демократической федеративной республике славянских и соседних народов заявлял П.И.Борисов. Заслуживают внимания революционные взгляды М.А.Бакунина о развитии принципов федерализма и создании Соединенных Штатов Европы, а также идеи Б.Н.Чичерина о важности национального вопроса в развитии федерализма. Весомую роль на развитие государственности, а также идей федерализма оказал М.М.Сперанский, который лучшей формой правления для того периода истории называл конституционную монархию с реализацией принципа разделения властей, а также выборами представительных органов.

Переходя к сторонникам коммунистических идей, стоит отметить, что вначале федерализм ими не поддерживался. В.И.Ленин видел отрицательное влияние федерализма на развитие рабочего движения и формирование условий для социалистической революции. Однако этой точки зрения он придерживался до Октябрьской революции 1917 г. Уже к 1912 г. в своей программе большевики закрепили право нации на самоопределение, способное реализоваться в формировании отдельного государства. Эту идею стали поддерживать и некоторые национальные окраины, такие как Финляндия, Польша, Украина, Белоруссия и Прибалтика.

Почву для подобных центробежных тенденций своей политикой заложил Николай II, который начал проводить жесткую национальную политику после первой русской революции 1905-1907 гг. Уже в первой Государственной Думе начинает складываться группа автономистов, состоящих из 70 депутатов различных национальностей – поляков, литовцев, латышей, украинцев, - которые хотели пересмотреть положение их народов в общественно-политическом устройстве Российской империи. Однако, на мой взгляд, стоит констатировать, что Государственная Дума в тех исторических условиях была не способна реализовать принципы федерализма в нашей стране. Самодержавие, за которым стояли такие выдающиеся личности как П.А.Столыпин и С.Ю.Витте, не хотело идти на уступки демократизирующему

обществу и проводить реформу государственного устройства, что, безусловно, повлияло на ход событий во время революции 1917 г.

После Февральской буржуазной демократической революции 1917г. на территории нашей страны складывается сложная обстановка в вопросах государственного устройства и обеспечения прав национальных меньшинств. После прихода к власти большевиков, перед ними встает задача, которая заключается в удержании целостности страны под напором сепаратизма и национализма. К этому времени Российская Империя теряет территории Финляндии, Польши и стран Прибалтики, а также появляется опасность отделения Белоруссии, Украины, Армении, Азербайджана и Грузии. В подобных условиях наилучшим решением для сохранения единства страны представляется создание федерации на территории бывшей Российской Империи.

В результате официально федеративное устройство было закреплено III Всероссийским Съездом Советов в Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа, в которой говорилось, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». Положения этой Декларации были развернуто изложены и истолкованы в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», которая была принята этим Съездом советов. Оба эти документа послужили основой новой Конституции РСФСР 1918 г. Так Россия юридически стала федерацией.³³

Известный российский исследователь проблем федерализма А.А.Захаров в своей работе «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире» пишет, что В.И.Ленин всегда оставался державником, а федерализм для него представлял временную форму государственного устройства, обусловленную политической необходимостью.³⁴ Мощь национализма, который захлестнул бывшую Российскую империю, необходимо было оценивать в условиях

³³ См.: Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. М., 2010. С.21.

³⁴ См.: Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. М., 2012. С.23.

нехватки времени, и, взвесив все за и против, было принято решение пойти по пути федерализации для сохранения целостности страны.³⁵

Стоит отметить, что после принятия Конституции 1918 г. в стране стала складываться такая ситуация, при которой национальные окраины бывшей империи стремились отдалиться от России, тогда как в ней активно шел процесс предоставления автономий на основе законов. На мой взгляд, первые автономии создавались скорее хаотично, чем продуманно. Однако этот процесс был прерван Гражданской войной и иностранной интервенцией. После окончания войны строительство автономий пошло другим путем, который характеризовался упорядочением отношений и ликвидацией автономий.

За время Гражданской войны были созданы независимые республики, которые в результате объединения 30 декабря 1922 г. сформировали СССР. Ко всему в 1924 г. была создана Конституция нового государства, которая закрепила за союзными республиками право на самоопределение и право выхода из состава СССР. Данное положение существовало лишь на бумаге и не предполагало механизма его реализации на практике. Формальное признание суверенитета республик постепенно подменялось усилением унитаризма и централизованного управления.

А.А.Захаров на эту тему пишет, что право свободного выхода республики из состава СССР, закрепленное в Конституции, представляло собой основную новизну советского государства, которое главный способ своего расширения видело не в силовом захвате территорий, а в добровольном присоединении к нему все новых и новых очагов «всемирной пролетарской революции».³⁶ В связи с этим, огромное значение придавалось легитимности процедуры вхождения новой территории в состав СССР. А экспансия большевиков в первую очередь должна была опираться на волю народа, которая фиксировалась правовым образом. Формальное закрепление права на свободный выход из состава Союза ССР объяснялось стремлением

³⁵ Там же. С.24.

³⁶ См.: Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. М., 2012. С.25-27.

принципиально нового государства выглядеть более модернизированным и демократичным, чем его исторические конкуренты в лице старых колониальных империй или США.³⁷

До 1953 г. государственное устройство СССР представляло собой постепенный переход от союзного демократического государства к практической реализации сталинской автономизации страны, которая была предложена им еще в 1922 г. В этот период союзные республики не имели собственного законодательства, а их конституции дублировали союзную Конституцию 1936 г. Также в этот период появляется такая форма автономии для малочисленных коренных народов как национальный округ, которая представляла собой одну из форм оказания помощи малочисленным народом России. Однако конституционно данная автономия была закреплена только в Конституции РСФСР 1978 г.

Период хрущевской оттепели характеризовался расширением прав союзных республик, в том числе и в создании собственного законодательства. Однако наиболее важные компетенции все же были закреплены за Союзом. В результате, исключительные компетенции республик постоянно сокращались, либо переходили в совместное ведение. Следует заключить, что все эти преобразования были прикрытием фактического неравноправия Союза и входивших в него республик.

Брежневский период (1965-1984 гг.) характеризуется дальнейшей централизацией, а также принятием Конституции 1977 г., которая закрепляла положения автономных областей и автономных округов. СССР по мере своего развития все больше характеризовался централизацией власти, однако имел признаки, характерные конфедеративному союзу: наличие у образовавших этот союз государств собственной истории и культуры; наличие права выхода из состава союза, что является угрозой для целостности и единства страны; наличие у республик суверенитета, что сыграло немаловажную роль в судьбе СССР.

³⁷ Там же. С.25-27.

Период «перестройки» М.С.Горбачева характеризовался превращением законодательных органов в демократические институты, что реализовалось в возврате съездов народных депутатов СССР, союзных и автономных республик, а также президиумов Верховных Советов. Следовательно, появление новых публичных политиков в стране внесло большой вклад в развитие демократических начал в СССР.

В 80-х гг. в СССР действовала территориально-государственная система, которая была закреплена еще Конституцией СССР 1977 г., где говорилось, что СССР представляет собой федерацию из 15 республик. Ее еще называли «социалистической федерацией», которая имела принципиальные отличия от федераций буржуазных: в ее основе лежал национально-территориальный принцип деления, а также добровольное объединения равноправных членов союза с правом выхода из него.

Однако, по мнению А.В.Стародубцева, в то время ни СССР, ни РСФСР не были федеративными государствами. «Реальная федерализация здесь стартовала только во второй половине 80-х гг., ... когда союзное руководство столкнулось с неэффективностью проведения государственной экономической политики в рамках командно-административной системы».³⁸ В связи с этим было принято решение о проведении частичной либерализации управления за счет политики «хозрасчетного социализма», суть которой заключалась в самофинансировании и самоокупаемости предприятий. В итоге, руководство союзного Цента плавно дистанцировалось от решения проблем в регионах, предоставив им новый объем полномочий.

Либерализации подверглась и сфера общественно-политической жизни. Одним из поводов для этого послужили национальные конфликты в Нагорном Карабахе и Абхазии. В ответ на это в 1989 г. была принята платформа КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», в которой особое место занимала идея повышения политико-правового статуса автономных

³⁸ Стародубцев А.В. Платить нельзя проигрывать: региональная политика и федерализм в современной России. СПб., 2014. С.74.

образований. Платформа в итоге сделала определенный шаг в сторону ослабления власти центра, но напряжение в обществе и ожидания оказались намного сильнее, нежели решения ЦК КПСС.

Стоит подчеркнуть, что проводя децентрализацию, руководству СССР не удалось сохранить контроль над этим процессом. Предоставляя все новый объем полномочий на нижестоящий уровень, существует вероятность передачи им очень большого объема, при котором региональные власти захотят идти до конца, добиваясь полной независимости. Именно в такой ситуации и оказались власти союзного Центра. И как показывает история минувших лет, дальнейшая дезинтеграция государства проходила под влиянием обстоятельств, на которые руководители страны не успели среагировать.

Начинается процесс «суверенизации», первопроходцами в котором становятся страны Прибалтики. Чтобы удержать страну от развала руководство СССР принимает Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», который разграничил предметы ведения в сфере экономики, а также возвысил экономический статус автономных республик. В дальнейшем руководство СССР признает своими субъектами автономные республики, входившие в состав РСФСР, и тем самым ограничивает возможности влияния на них со стороны России. Стоит отметить, что данные меры были приняты без давления со стороны автономных республик РСФСР, и создали ситуацию, когда руководство РСФСР потеряло над ними контроль.

Таким образом, мы можем заключить, что те процессы национального возрождения, которые набирали силу после распада СССР, создали поистине драматическую ситуацию, последствия решения которой до сих пор находят отклик в развитии федеративных отношений в Российской Федерации.

1.3 Предпосылки формирования современной модели федерализма в России

Концепция федеративного устройства современной России возникла в очень сложный период нашей истории после распада СССР, который имел огромное значение для формирования политико-административной структуры Российской Федерации. В научном мире до сих пор идет горячая дискуссия по поводу причин мирной дезинтеграции Союза ССР. Одни ученые говорят, что первостепенную роль сыграло отставание в социально-экономическом развитии от западных стран, которое могло сформироваться в результате чрезмерной военной и экономической помощи странам социалистического блока и национально-освободительным движениям, а также в результате бессмысленной гонки вооружений в рамках «холодной войны». Другие отмечают отсутствие у союзного руководства разработанного плана по реформированию СССР и его экономической базы, а также противоборство за лидерство в политическом процессе руководителей СССР и РСФСР в лице М.С.Горбачева и Б.Н.Ельцина. Н.В.Михайлова на этот счет пишет, что «дважды в истории России по схожим сценариям разрушалась ее государственная целостность: в 1917-1918 гг., когда во имя победы над капитализмом и разжигания пожара мировой революции и в 1990-е гг., когда во имя победы над коммунизмом и приобщения к так называемым общечеловеческим ценностям, был использован таран национального сепаратизма под лозунгом самоопределения наций».³⁹

Эволюция российского федерализма напрямую связана с историей политико-правового суверенитета Российской Федерации, которая ознаменовалось принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. Это дало начало незапланированному процессу принятия деклараций о суверенитете большинством автономных республик РСФСР. Они провозгласили себя суверенными государствами и намеревались

³⁹ См.: Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция национальной и федеративной политики в России. Авт. диссер. на соискание ученой степени д.полит.наук. – М., 2012. С.4-5.

стать полноправными участниками Союзного договора, который был предложен руководством РСФСР в марте 1991 г.

Уже в июне этого года Б.Н.Ельцин был избран Президентом РСФСР, предварительно предложив республикам взять столько суверенитета, сколько они «в состоянии проглотить». В результате, чрезмерное усиление республик спровоцировало процесс дезинтеграции государства, который в истории нашей страны получил название «парад суверенитетов».⁴⁰ В связи с этим необходимы были продуманные действия со стороны федерального центра, с целью удержания целостности страны.

Однако, по мнению А.В.Стародубцева, российские власти, в целях сохранения единства страны, проводили противоречивую политику по отношению к регионам. «С одной стороны, они подтверждали особый статус республик, а с другой – повышали статусы других административных единиц».⁴¹ Для решения подобных противоречий в марте 1992 г. было принято решение о подписании Федеративного договора в трех вариантах: 1) с республиками; 2) с автономной областью и автономными округами, 3) с краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом. Необходимо сразу отметить, что данный договор закреплял асимметрию, так как каждый из вариантов фиксировал разный объем полномочий, которые передавались субъектам.

Таким образом, Федеративный договор сформировал новую федеративную структуру. В результате, национально-территориальный принцип был дополнен территориальным, а признание субъектами федерации краев, областей и городов федерального значения ознаменовало конец эпохи этнофедерализма, при котором только национальные образования считались субъектами федерации. При этом главной заслугой Федерального договора считается сохранение целостности страны в условиях сильных центробежных

⁴⁰ См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2016. С.47.

⁴¹ Стародубцев А.В. Платить нельзя проигрывать: региональная политика и федерализм в современной России. СПб., 2014. С.82.

тенденций, которые преобладали в 1990-х гг. и могли привести к распаду страны.

К концу 1992 г. противоречия между Верховным Советом и Президентом усугубились. Проблема заключалась в двойной легитимности, когда и Верховный Совет, и Президент были избраны народом, и в равной степени претендовали на власть. В этом случае основным ресурсом в борьбе друг с другом оказались региональные власти, которые могли оказать весомую поддержку под давлением финансовых рычагов. Как показала истории, таких рычагов оказалось больше у исполнительной власти в лице Президента. Однако окончательно положить конец подобным распрям между исполнительной и законодательной ветвями могло лишь принятие новой Конституции.

Над разработкой нового проекта Конституции начали работать как в Верховном Совете, так и в Администрации Президента РФ. Парламентский проект основывался на конституционно-договорной концепции федерации, тогда как президентский проект только на договорной с полным включением текста Федеративного договора в новую Конституцию. В итоге, в 1993 г. на голосование была вынесен проект Конституции, разработанный в ситуации фактически единоличного президентского правления, когда Верховный Совет РФ и Съезд народных депутатов РФ были уже распущены. Проект уравнивал все субъекты в политико-правовом и экономическом плане до уровней республик, которые теперь отличались лишь наименованием «государство» и наличием собственной конституции.

В качестве условия вступления нового проекта Конституции в юридическую силу, предполагалось его одобрение большинством субъектов федерации в лице высших органов законодательной власти. Однако, в связи с высоким уровнем недовольства политикой федеральных властей со стороны регионов, было принято решение в качестве процедуры принятия новой Конституции избрать всероссийский референдум.

Таким образом, 12 декабря 1993г. была принята Конституция Российской Федерации, которая зафиксировала основы федеративных отношений, главным

пунктом которых стал равный объем предметов ведения всех субъектов. Следует признать, что Конституция РФ также закрепила в себе сочетание национального и территориального начал, ассиметричность федеративных отношений, а также сочетание конституционного равенства субъектов с их фактическим неравенством.

Очевидно, что такой принцип формирования субъектов федерации, который был заложен в Конституции РФ, больше похож на децентрализацию, чем создание федерации «снизу». Характерной особенностью является то, что административно-территориальные образования не требовали увеличения собственной автономии, тем более не было речи о выходе из состава СССР или РСФСР. Получается, что субъекты федерации сформировались в результате борьбы других, более сильных политических акторов, нежели они сами. Когда автономия воспринимается в качестве «дара», а не как результат длительных переговоров с центральной властью под угрозой сепарации, то она уже не является ценностью для региональных элит, которую нужно отстаивать. Соответственно, нет необходимости поддерживать развитие федерализма.

С 1994 г. начинается процесс подписания двухсторонних отношений между Центром и некоторыми регионами, первым из которых стала Республика Татарстан. В скором времени, подобные соглашения были подписаны с тремя десятками субъектов. По мнению А.А.Захарова, «нет ничего хуже для федерации, чем не регламентированный федеральный торг».⁴²

Однако стоит отметить, что подобные соглашения нарушали принцип равенства всех субъектов федерации, который был заложен Конституцией РФ 1993 г. Данные соглашения имели большую значимость для федерального Центра, который к 1995 г. в результате неблагоприятной экономической ситуации и политической нестабильности был слабым политическим актором. Учитывая приближающийся год президентских выборов и желание Б.Н.Ельцина переизбраться на новый срок, поддержка региональных элит или

⁴² См.: Захаров А.А. «Имперский синдром»: о восприятии федерализма представителями региональных элит. // К новой модели российского федерализма / Под ред. А.Рябова, А.Захарова, О.Здравомысловой. – М., 2013. С.314.

как минимум отсутствие критики федерального правительства, представлялись ценным политическим ресурсом. В результате политического торга Президент РФ отменил мораторий на выборы руководителей административно-территориальных субъектов федерации, а также изменил порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Отношения, которые складывались между федеральным Центром и регионами в период президентства Б.Н.Ельцина, основывались на личностных отношениях президента или других ключевых фигур из Москвы с региональными руководителями, и характеризовались чрезмерной зависимостью личностного фактора в ущерб конституционным началам. Другой особенностью развития федерализма в тот период был замедленный процесс развития правовых и экономических основ федеративных отношений, что оправдывалось влиянием переходных процессов и считалось необходимой уступкой за политическую стабильность.

Подводя итог, хотелось бы отметить несколько ключевых моментов, которые были характерны для российского федерализма 90-х годов. Во-первых, федеративные отношения, основы которых были заложены в Конституции РФ, остаются незрелыми и нестабильными. Проблема заключается в большом количестве субъектов, сложной административно-территориальной иерархии, а также в слабости центральной власти, которая к концу 90-х практически утратила возможность влияния на политические процессы в регионах. Во-вторых, федеративные отношения этого периода строились на личных взаимоотношениях Президента РФ и руководителей регионов, когда формальные институты взаимодействия стали замещаться неформальными. В-третьих, проблемой «ельцинского» периода развития федеративных отношений являлось несоответствие конституций (уставов) и законов субъектов страны Конституции РФ и Федеральным законам РФ. В-четвертых, формирование российского федерализма происходило «сверху». Он не представляется для граждан общественным благом, а остается «насажденной сверху» формой административно-территориального устройства.

В результате стоит заключить, что совокупность вышеуказанных проблем в развитии федерализма заставила новое руководство федерального Центра в начале 2000-х провести политико-административную реформу, направленную на централизацию федеративных отношений и превращение федерального Центра в сильного политического актора. В совокупности с процессом формирования демократических институтов в современной России, а также развитием партийной системы как основного источника ретрансляции интересов и потребностей граждан, рассмотрение данного процесса представляет собой исключительную значимость для развития и становления российского федерализма.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1 «Политический торг» между федеральными и региональными органами власти

К концу 90-х гг. кризисное состояние российской модели федерализма достигло пиковой отметки. В результате отсутствия четко сформированной концепции дальнейшего развития федеративных отношений, а также роста влияния региональных элит, начали многократно усиливаться «центробежные силы», которые могли привести к распаду страны. Ко всему, негативное воздействие на развитие федеративных отношений оказывала не всегда продуманная экономическая политика федерального Центра, которая зачастую только усиливала финансовый дисбаланс между регионами. Нельзя не сказать и о преобладании неформальных институтов над формальными в структурной характеристике режима, которые также накладывали негативный отпечаток на развитие федерализма. В результате, вторая половина 90-х гг. характеризуется слабостью федерального Центра, как действенного политического актора в государственной системе России, который потерял главные рычаги влияния на ситуацию в субъектах федерации. В связи с этим, приступая к реорганизации административно-территориального устройства, нужно было не повторить ошибок, которые привели к распаду СССР. В связи с чем, видится целесообразным рассмотреть те масштабные реформы, которые были проведены в 2000-е гг. для укрепления положения федерального Центра и предотвращения распада страны.

Региональные элиты достигли пика своего влияния в 1999 г., когда руководители некоторых регионов во главе с Ю.Лужковым и М.Шаймиевым сформировали блок «Отечество – Вся Россия» (ОВР), который поставил перед собой цель не только получить депутатские мандаты в Государственной Думе,

но и выдвинуть своего кандидата на выборах Президента РФ в 2000 г. Это послужило сигналом для федерального Центра о желании региональных элит контролировать основные государственные посты на федеральном уровне.

Осознав уровень угрозы со стороны региональных элит, федеральные власти сформировали собственный политический блок, который получил название «Единство», поддержку которому оказал популярный на тот момент премьер-министр В.В.Путин. Предвыборная кампания совпала с террористическими актами в стране, а также с началом «второй чеченской войны», удачные действия в которой могли продемонстрировать силу федеральных властей, персонифицированных в лице блока «Единство» и Председателя Правительства РФ В.В.Путина. В итоге, избирательный штаб, взяв на вооружение лозунги о необходимости наведения порядка и повышения уровня безопасности в стране, а также используя возросший рейтинг премьер-министра, нанес поражение блоку ОВР, который занял третье место по результатам выборов в Государственную Думу РФ. Следует заключить, что результаты этих выборов ознаменовали одно из центральных событий в федеративной истории России – проигрыш региональных элит в борьбе за повышение своего политического статуса. Это же подтвердило в дальнейшем слияние блоков ОВР и «Единство», в политическую партию «Единая Россия».

Заняв пост исполняющего обязанности Президента РФ, В.В.Путин решил провести в стране политико-административную реформу, которая способствовала бы развитию полноценного федеративного государства. Во-первых, необходимо было провести укрепление единого правового пространства в стране за счет приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Во-вторых, повысить эффективность института представительства Президента РФ в регионах, за счет создания семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ, основными функциями которых стало бы согласование кандидатур для назначения на должности федеральных госслужащих, а также контроль над исполнением федеральных законов и других нормативно-правовых актов. В-

третьих, ослабить лоббистские возможности региональных элит за счет изменения порядка формирования Совета Федерации ФС РФ, в результате чего вместо глав исполнительных и законодательных органов власти регионов в верхней палате парламента стали бы заседать на постоянной основе их представители. В-четвертых, создать институт федерального вмешательства в дела регионов для улучшения эффективности механизма ответственности выборных органов РФ и муниципальных образований.

В.В.Иванов в своей книге «Путинский федерализм» рассуждает на эту тему и говорит, что В.В.Путин при проведении реформ всегда опирался на «диктатуру закона». «Соблюдению юридических форм и процедур он придает совсем иное значение, чем Ельцин».⁴³ В отличие от первого Президента РФ, который никогда легалистом не был, В.В.Путин все свои законопроекты всегда проводил через Федеральное Собрание. Для него принцип неизменности Конституции РФ был одним из главенствующих, даже когда в 1999 г. о конституционной реформе рассуждали многие государственные деятели, а в конце своего второго президентского срока в 2008г. предлагали конституционно закрепить возможность избираться на третий срок. Изначально авторы Конституции РФ в 1993 г., по мнению В.В.Иванова, подразумевали невысокий уровень централизации в стране. В результате, это обернулось децентрализацией 90-х гг., которая практически перетекла в фрагментацию государства. Возможность широкого толкования положений Конституции РФ позволили В.В.Путину, в итоге, наметить курс на проведение централизации управления, не меняя при этом положений Основного закона страны.

Реформирование системы федеративных отношений началось с издания Указа № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г.⁴⁴, который закрепил деление страны на семь федеральных округов с полномочными

⁴³ Иванов В.В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. - М., 2008. С.29.

⁴⁴ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 [Электронный ресурс] – URL: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>.

представителями Президента РФ в каждом из них. Идея данной реформы сформировалась в Администрации Президента РФ еще в 1994 г., но активно о ней заговорили уже после замены назначаемых губернаторов выборными. Появление полпредов ограничило всевластие региональных элит, а нарушение требований федерального законодательства стало возможным только после разрешения «сверху».

Результат деятельности полномочных представителей Президента РФ в семи федеральных округах многие эксперты оценивают положительно. Сам глава государства через год, после создания данного института, отмечал, что около четырех пятых нормативно-правовых актов, несоответствующих Конституции РФ, были приведены в полное ей соответствие. Сами федеральные округа, которые были сформированы не только на основе географической близости субъектов, а также в результате политических и экономических соображений, играли роль посредников между федеральным Центром и региональными элитами, намереваясь повысить управляемость последних. В результате, на мой взгляд, цель была достигнута.

Реформа Совета Федерации, как палаты Парламента, представляющей интересы регионов, имела особое значение в политико-административной реформе. На тот период принцип формирования верхней палаты Парламента менялся уже третий раз, начиная с выборности представителей регионов напрямую населением в 1993 г. и заканчивая заменой их главами исполнительных и законодательных органов субъектов РФ по должности в 1995 г. По инициативе В.В.Путина в 2000 г. был принят Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»,⁴⁵ по которому в Совете Федерации должны заседать по два представителя от законодательного и исполнительного органа субъектов РФ. Таким образом, происходило усиление федерального Центра, который

⁴⁵ См.: Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». М., 2000. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2000/08/05/sovfed-dok.html>.

сокращал возможности руководителей регионов влиять на процесс принятия общефедеральных решений.

Негативно на данные решения смотрят Л.В.Смирнягин и И.М.Бусыгина, которые считают, что «после проведенной реформы Совет Федерации потерял большую часть своего политического веса, став наиболее предсказуемым и управляемым представительным органом».⁴⁶ Он больше походил на некий механизм, беспрекословно принимающий законопроекты из нижней палаты. Стоит отметить, что такое положение дел нанесло еще больший ущерб авторитету всего российского парламента, как одного из главных элементов представительной демократии. Надежды глав регионов вернуть себе часть бывшего влияния на федеральном уровне могли воплотиться в Государственном Совете, созданном в 2000г. Однако данный государственный орган оказался «утешительным призом» для губернаторов, которые лишились возможности влиять на принятие важных решений на федеральном уровне. Государственный Совет являлся сколько-нибудь значимой структурой лишь при первом президентском сроке В.В.Путина.

Дальнейшее изменение порядка формирования верхней палаты Парламента РФ произошло в январе 2013 г., когда в результате принятия нового закона о порядке формирования Совета Федерации, представитель от исполнительной власти стал фактически избираться вместе с главой региона. Кандидат на пост высшего должностного лица субъекта РФ должен предоставить список из трех кандидатов на должность представителя в Совете Федерации, а после избрания выбрать одного них. Другими словами, граждане, выбирая главу региона, одновременно оценивают кандидатов на пост представителя от исполнительного органа субъекта РФ в Совете Федерации. Можно сказать, что федеральный Центр вновь закрыл дорогу в верхнюю палату Парламента РФ политикам, напрямую избираемым населением.

В мае 2000 г. был сформирован институт федерального вмешательства в дела регионов, который реализовывался в праве Президента РФ по решению

⁴⁶ Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. М., 2010. С.29.

суда отстранять от должности глав субъектов и распускать законодательные собрания. Но уже в 2004 г., в ответ на теракт в Беслане, были предложены «меры по повышению эффективности органов власти». В результате, высшие должностные лица субъектов РФ избирались законодательными собраниями территорий по представлению главы государства, то есть начали попросту назначаться Президентом РФ. Видится очевидным, что данное решение окончательно подчинило региональные элиты Центру.

Волна массовых протестов, которая прокатилась по всей стране в знак протеста результатам выборов в Государственную Думу 2011 г., заставила Администрацию Президента пойти на ряд уступок перед президентскими выборами 2012 г. В результате, были возвращены прямые выборы губернаторов. Данное решение могло бы сформировать интерес к выборам внутри региона и попытаться создать внутрорегиональный политический конфликт, который отвлек бы население от общенационального оппозиционного движения. Однако сама недолговечность массовых политических протестов уже позволила сформировать механизм контроля над выдвигаемыми кандидатами на пост высших должностных лиц регионов. Речь идет о «фильтрах»: президентском, который заключался в праве Президента РФ отклонять любую кандидатуру на пост главы региона, а также муниципальном, который заключался в необходимости обеспечить поддержку от 5 до 10% муниципальных депутатов региона. Стоит отметить, что возврат выборов губернаторов, как показывает практика осени 2012 г., заметно оживил политическую конкуренцию в регионах.

Однако уже в 2013 г., осознав возможность усиления оппозиционных политиков за счет участия в выборах глав регионов, был принят закон, дающий право региональным парламентам отказаться от прямых выборов населением высших должностных лиц субъекта и вернуться к их «назначению» Президентом РФ. Такую возможность использовали большинство республик Северо-Кавказского Федерального Округа.

Необходимо также сказать о том, что в 2000-е гг. федеральный Центр провел еще одну реформу федеративной системы России за счет укрупнения регионов. Данный вектор развития, по мнению Н.С.Грудинина, является оправданным, «так как существует немало субъектов с относительно небольшим составом населения и небольшой территорией».⁴⁷ В поддержку этого приводили аргументы о повышении экономической самодостаточности регионов и уменьшении финансовых ресурсов на систему управления. В результате, изменениям подверглись сложносоставные субъекты страны - автономные округа вошли в состав краев и областей, на территории которых они располагались. По мнению В.В.Шишкова, «до конца решить проблему существующего дисбаланса в отношениях между Центром и регионами, которые существенно отличаются в экономическом и социокультурном развитии между собой, не удалось».⁴⁸ С другой стороны, проведенные преобразования, несомненно, представляют собой отход от этнического федерализма и существенное продвижение к демократическому федеративному устройству.

Во многом политико-административная реформа федеративных отношений, начатая в 2000-е гг., позволила укрепить «вертикаль власти», но и отойти от основных федеративных принципов, которые были заложены в 1990-е гг. Федеральные власти постепенно ограничивали автономию региональных элит, передавая управленческие функции федеральным структурам. Удивительно то, что подобные изменения не вызвали бурного протеста ни у региональных элит, которые осмелились лишь на отказ утверждения законопроектов в Совете Федерации в начале 2000-х гг., ни у граждан страны. Федеральный Центр, в первую очередь в лице Президента РФ, стал доминирующим политическим актором в стране, который мог контролировать ситуацию в регионах. По мнению В.А.Ковалева, руководители регионов к

⁴⁷ См.: Грудинин Н.С. К вопросу о характерных чертах, принципах и свойствах современного российского федерализма. Тамбов, 2015. С.132.

⁴⁸ Шишков В.В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита // Журнал Московского Университета. Серия 18: социология и политология / М., 2014. С.97.

этому времени, скорее всего, «стали тяготеть к демократическим методам разрешения политических конфликтов и, не имея финансовой поддержки, воспринимали происходящую рецентрализацию как должное».⁴⁹

Одной из основных задач федеративной реформы по отношению к региональным элитам стало повышение их лояльности в обмен на продление полномочий, а характерной чертой досрочное переназначение. Даже лидеры регионального сопротивления 90-х гг. еще в течение нескольких лет оставались на своих постах: М.Шаймиев, М.Рахимов и Ю.Лужков ушли с занимаемых должностей только в 2010 г. А.А.Захаров по этому поводу пишет, что отношения между федеральным Центром и регионами перестали иметь ту насыщенность, которая была им присуща в послесоветский период, «превратившись постепенно в отношения иерархического подчинения».⁵⁰

Таким образом, централизация системы управления в стране в 2000-е гг. показала, что неуправляемая федерализация «ельцинского» периода была обусловлена не столько активностью региональных элит, сколько слабостью федерального Центра. Рост экономики за счет увеличения цен на нефть в начале 2000-х гг. сформировал благоприятную обстановку для реформирования федеративных отношений в стране. В результате приведенных выше рассуждений можно прийти к выводу, что для России с ее многонациональным составом населения, а также огромной территорией, различные части которой (например, Калининград и Дальний Восток) объективно находятся под воздействием определенных глобализующихся пространств, проведенная институционализация принципов централизованного федерализма при В.В.Путине позволила решить главную задачу – предотвратить угрозу распада страны и обеспечить сохранение ее целостности.

⁴⁹ См.: Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках “управляемой демократии” // Демократия и федерализм в России / Отв. ред. А.Ю. Карасин, М.Х. Фарукшин. - М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С.239.

⁵⁰ Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. - М., 2008. С.36.

2.2 Роль партийной системы в федеративной модели России

Важнейшую роль для развития демократических процессов в современных федеративных государствах играют институты, артикулирующие интересы и потребности граждан в политике. Одними из таких являются политические партии, развитие которых в России началось лишь в конце 80-х - начале 90-х годов, одновременно с развитием федерализма. Высокую значимость политических партий для развития демократического и федеративного государства отметил в своем первом послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В.В.Путин, сказав, что постоянную связь между народом и властью в демократическом обществе должны обеспечивать именно политические партии.⁵¹ Между тем состояние современного российского федерализма объясняется, по крайней мере отчасти, взаимосвязью с характером и сущностью партийной системы России. В связи с этим, видится необходимым рассмотрение генезиса и нынешнего состояния партийной системы Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений.

Стоит отметить, что в федеративном и мультиэтническом государстве сложнее сформировать и консолидировать общенациональные институты, чем в государстве унитарном. В условиях, когда в постсоветский период в России происходила децентрализация государства, политические партии должны были стать институтом, связующим не только власть и народ, но и федеральный Центр с регионами. Спрос на политические партии в России начался с появлением массовой политики и проведением первых альтернативных выборов народных депутатов в 1989 г., когда политическое размежевание проходило по линии коммунисты - реформаторы. В это время территориальные и этнические различия приобретали политическое значение, а потенциальные избиратели в этнических регионах были мобилизованы под лозунгами самостоятельности или даже суверенности своего региона.

⁵¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 "Какую Россию мы строим" [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс, 2000. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27823. (07.05.2015).

Формирование политических партий в России с конца 80-х гг. проходило не одновременно, спектр их существенно различался, а степень фрагментации и неустойчивости новых партий была крайне высока. Центрами партийного строительства становились крупные города нашей страны, такие как Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Ярославль. Что касается национальных регионов, то там начинает развиваться свое национальное движение: «Иттифак» в Республике Татарстан, Чувашский национальный конгресс, партия «Ушем» в Республике Марий Эл. После первых парламентских выборов в 1993 г. активно расширяются региональные сети КПРФ, которая всегда обладала наиболее развитыми региональными структурами, а также партий ЛДПР и «Яблоко».

В выборах в региональные законодательные органы 1994-1995 гг. федеральные партии и движения принимали активное участие, но, тем не менее, роль их была незначительна. «С точки зрения партийного строительства в регионах наиболее успешной была деятельность КПРФ, представленная во всех субъектах федерации. Во многих регионах действовали Аграрная партия России и ЛДПР. «Партия власти» - НДР – существовала преимущественно в виде списков, составленных администрациями. Крайне медленно развивалась региональная деятельность партии «Яблоко».⁵²

Касаясь выборов глав исполнительной власти регионов стоит сказать, что в период 1995-1997 гг. они предпочитали выступать в роли надпартийных руководителей регионов. За период с июня 1997 г. до конца 2000 г. выборы высших должностных лиц состоялись в 74 регионах. Из общего числа (766 кандидатов) лишь 7,6 % были выдвинуты партиями. Губернаторы ассоциировали себя, как правило, с партиями власти: «Наш Дом - Россия», «Отечество – Вся Россия», «Единством». Также стоит заметить, что в этих отношениях именно губернаторы оказывались доминирующими акторами. Они стремились присоединиться к партии, когда та уже была у власти, а не

⁵² Бусыгина И.М. Политические партии и федерализм в России // Федерализм и этническое разнообразие в России / Под ред. Бусыгиной И.М., Хайнеманн-Грюдера А. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С.142.

пытались прийти к власти через партию.⁵³ Таким образом, партии стремились не к выдвижению собственных кандидатов, а к поддержке уже действующих региональных лидеров.

Необходимо сказать о важной роли в федеративном строительстве так называемых интегрированных партий. Как дельно заметил в своей книге «Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме» А.А. Захаров, интегрированными партиями называются такие партии, которые присутствуют в равной степени на всех уровнях федеральной структуры – региональном и федеральном. По его мнению, обеспечиваться это должно за счет того, что между политиками различных уровней существуют прочные и постоянные организационные связи. «Партии такого рода скрепляют страну, причем достигается это отнюдь не демократическим централизмом с присущим ему полным единодушием федеральной верхушки и региональных отделений и неизбежными организационными выводами в случаях внутренней смуты... Напротив, гарантией федеральных свобод выступает способность региональных партийных ячеек, оставаясь в рамках своей партии, сдерживать централистские поползновения, исходящие от федерального партийного начальства».⁵⁴

К концу 90-х гг. в российских регионах происходило ослабление и деградация партийных структур. В региональных ассамблеях многих регионов партийная составляющая практически отсутствовала (хотя здесь имеются исключения: так, традиционно многопартийностью отличается Санкт-Петербург). Ни одна из общенациональных партий не имела интегрального характера, о котором говорит А.А. Захаров, однако некоторая вероятность того, что в федеральных партиях будет постепенно усиливаться интегральная составляющая, сохранялась.

Для большинства политических партий в 90-е гг. проблематика развития федерализма являлась неотъемлемой составляющей их политических программ

⁵³ См.: Туровский Р. Итоги и уроки губернаторских выборов // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.: Центр политических технологий, 2002. С.20-25.

⁵⁴ Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. - М., 2008. С.71.

и самой практики. Если говорить о партиях и блоках, которые имели существенное электоральное влияние в публичной политике, то большинство из них были сторонниками федерализма, а некоторые даже видели в его укреплении условие выхода из системного кризиса. Только единицы политических объединений считали федерализм барьером на пути развития Российской Федерации.

В 2000 г. Президентом РФ становится В.В.Путин, который в первом же своем послании к Федеральному Собранию РФ отметил слабое развитие партийной системы в стране. В условиях стихийной децентрализации, которая проходила в России, главой государства был намечен путь на централизацию управления, в том числе и за счет развития политических партий на региональном уровне. Как дельно заметил в своей статье А.В.Линецкий, «наличие региональных партий препятствует консолидации федеративного государства, так как каждая партия является носителем определенной идеологии... Если эта идеология доведена до логического завершения, то она может превратиться в региональный сепаратизм».⁵⁵

В результате, было принято два закона - ФЗ «О политических партиях» (2001 г.)⁵⁶ и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (2002 г.)⁵⁷. Они закрепляли смешанную систему выборов законодательных органов субъектов РФ, а также вводили запрет на создание региональных партий. При этом, в выборах могли принимать участие только отделения федеральных партий. Следовательно, все это послужило хорошим плацдармом для создания сильной «партии власти» с развитой региональной структурой – «Единой России». До этого момента были и другие попытки создать сильную «партию власти» («Демократическая

⁵⁵ См.: Линецкий А.В. Роль российских политических партий в укреплении федеративного государства. // Современный федерализм: российский проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солониной, Л.В.Сморгунова. СПб., 2008. С.93.

⁵⁶ См.: О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174903.

⁵⁷ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164113.

Россия», «Выбор России», «Наш Дом – Россия»), но «наиболее крупной по численному составу, которая включала бы представителей региональных элит и обеспечивала политическую базу для Президента РФ, становится «Единая Россия».⁵⁸

Введение смешанной системы выборов в законодательных органах субъектов РФ должно было позволить федеральным партиям «прорасти» вниз в регионы, закрепиться там, аккумулировать электорат, а также нейтрализовать те политические силы, которые продолжали дезинтегрировать Российскую Федерацию. Стоит предполагать, что общенациональные партии должны были стать одним из основных элементов государственного единства, который мог стать достойным ответом региональному сепаратизму.

Стоит констатировать, что реформа партийной системы имела определенные результаты. Региональные и мелкие партии оказались в проигрыше, тогда как крупные партии, в первую очередь, «Единая Россия», оказались в выигрыше, в том числе, за счет вступления в ее ряды подавляющего большинства региональной элиты. В результате «партии власти» удалось сформировать сильную региональную структуру, что позволило ей сформировать фракции в законодательных органах всех субъектов РФ.

Однако проводимые демократические процессы оказались фикцией, а влияние партии определяется исключительно административным ресурсом. «Единая Россия» всего лишь озвучивает идеологию, угодную исполнительной власти. Ко всему, с новым электоральным циклом идет сокращение числа значимых партийных игроков. В результате, когда не менее половины депутатов региональных парламентов избираются по партийным спискам, а сами политические партии находятся в зависимости от органов исполнительной власти, контроль над партиями, по сути, становится контролем над региональными депутатами. По мнению А.В.Кынева, в результате

⁵⁸ См.: Шапошникова Е.А. Функционирование политических партий в регионах, как механизм достижения централизации власти в Российской Федерации. // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солониной, Л.В.Сморгунова. СПб., 2008. С.143.

«формируется система вертикального подчинения региональных депутатов внутрипартийной бюрократии, а той в свою очередь, бюрократии государственной».⁵⁹ За счет введения смешанной избирательной системы на выборах в законодательные органы субъектов РФ, а также аккумуляции ресурсов вокруг «Единой России», федеральным властям удалось контролировать избирательный процесс в регионах, что, соответственно, усилило централизацию в управлении страной.

Усилением централизации и расширением сфер федерального вмешательства характеризовался и второй президентский срок В.В.Путина. Ответом на террористический акт в Беслане в 2004 г. стал отказ от прямого избрания высшего должностного лица в субъектах РФ и переход к их «мягкому» назначению. По моему мнению, данную реформу можно оценить не только с точки зрения дальнейшего развития федерализма, но и развития политической конкуренции в регионах. Отказ от прямых выборов глав регионов в совокупности с новым порядком формирования Совета Федерации, означал очередное уменьшение списка позиций, за которые могла бы развернуться конкуренция между партиями в регионах.

Выборы в Государственную Думу 2007 г. проводились уже полностью по пропорциональной системе. Исчез самый значимый механизм представительства региональных интересов в Государственной Думе – депутаты, избранные по одномандатным округам. Теоретически депутаты, избранные по партийному списку региональной группы, тоже могут выражать интересы своего региона. Однако связь со своим субъектом у них развита слабее, чем у одномандатников. Казалось бы, что тотальное использование партийных списков на выборах различных уровней должно было поднять значимость партий, однако многие эксперты говорят об увеличении схожести партий с точки зрения их платформ, при которой региональные и местные специфики игнорировались или учитывались в минимальной степени.

⁵⁹ Кынев А.В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы. – Полис. Политические исследования, 2006. № 6. С.145.

Прошедшие в декабре 2011 г. выборы в Государственную Думу, а также серия выборов в региональные парламенты продемонстрировали сокращение реальной конкуренции между политическими партиями, при усилении позиций «партии власти». Ко всему, развитие получил так называемый феномен «управляемой партийности», при котором список практически любой партии можно было снять накануне выборов. В результате массовые фальсификации результатов голосования, которые были замечены на разных уровнях, спровоцировали всем известные массовые волнения на Болотной площади и проспекте Академика Сахарова в Москве.

Как следствие, ответом на это в 2012 г. стала реформа законодательства о политических партиях, в результате которой были приняты три закона: Федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ, Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ и Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ. В результате, было снижено требование к численности политической партии (с 40 тысяч до 500 человек)⁶⁰, отменено требование к численности партийного отделения в регионе, вернули прямые выборы глав регионов⁶¹, а также введены другие послабления относительно количества сбора подписей для выдвижения. В итоге, принятые законы не сильно изменили ситуацию в стране, в силу того, что «не ликвидировали основные препятствия для развития демократических выборов: зависимость избирательных комиссий от исполнительной власти; жесткие и нечеткие правила регистрации кандидатов, допускающие произвол; действенные механизмы воспрепятствования фальсификации итогов выборов».⁶²

Что касается отношения самих политических партий к федерализму, то оно разное. Проанализировав программы 72 политических партий,

⁶⁰ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»: федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ [Электронный ресурс] – URL: <http://www.rg.ru/2012/04/04/partii-dok.html>.

⁶¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ [Электронный ресурс] – URL: <http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernatori-dok.html>.

⁶² См.: Любарев А.Е. Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 года // Комитет гражданских инициатив. 2013. [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://komitetgi.ru/analytcs/490>.

В.С.Слобожникова приходит к довольно интересному выводу, что за федеративное устройство стоит большинство политических партий в современной России, но они отличаются как по отношению к существующему федерализму, так и по предлагаемым мерам. Партия «Родина» в своей программе имеет специальный раздел «О Российском федерализме», в котором говорится, что «центр должен уметь отдавать и перераспределять полномочия», а также «историческая задача – в полной мере раскрыть потенциал российского федерализма». Партия «Справедливая Россия» относительно федерализма говорит о серьезных диспропорциях в территориальном развитии государства, в результате чего в региональной политике реализуется концепция «перераспределения денег». Однако в нынешней редакции устава тема федерализма «эсэрами» не рассматривается. О намерении твердо отстаивать принципы федеративного устройства заявляет «Единая Россия». Свою позицию она объясняет тем, что народы нашей страны «связаны общей исторической судьбой и великим опытом межнационального согласия», а также тем, что «укрепление федеративных основ страны – залог ее единства и целостности», и добавляет, что только федерализм «призван обеспечить всем регионам равные возможности для социально-экономического и культурного развития».⁶³ Программа ЛДПР закрепляет отказ от федерализма и установление унитарного государства, которое рассматривается как механизм возрождения нации и величия России.

Таким образом, с приходом к власти В.В.Путина происходит усиление централизации в управлении страной. В результате федерализм становится непопулярным программным лозунгом у политических партий. А те из политических партий, кто сохранил в программах приверженность федерализму, стали на практике реализовывать курс на дефедерализацию. Лишь некоторые партии, находящиеся в оппозиции, остались верны защите федералистских ценностей.

⁶³ См.: Слобожникова В.С. Политические партии современной России о национально-государственном устройстве страны и его перспективах // Вестник Саратовской государственной Юридической Академии. - Саратов, 2014. №3 (98). С.167-173.

Подводя итоги можно сказать, что в 90-е гг. отношения между федеральным Центром и регионами были устроены таким образом, что «политический вес» главы региона на федеральном уровне определялся не партийной принадлежностью, а лояльностью к Президенту РФ, ресурсными возможностями региона и, вытекающими отсюда, возможностями для «политического торга» с федеральными властями. Большинство партий не располагало ресурсами, следовательно, влиятельные региональные политики не имели мотивации вступать в партии, не связывали с партийным членством свои электоральные и политические успехи.

В 90-е гг. партии не могли поддерживать развитие федерализма, так как были откровенно слабы и не имели ресурсной базы. Развитие федерализма вообще не осуществлялось через политические партии. Сегодня ситуация другая: они развиты гораздо лучше, но их развитие идет в том направлении, которое не только не способствует развитию федерализма, а наоборот его тормозит. Однако федерализм повлиял на состояние партийной системы современной России. В 90-е гг. развитие этих двух основных элементов демократического государства шло асинхронно, процессы не стимулировали и не поддерживали друг друга. Только лишь позже, в силу изменения характера федеративных отношений, федеральный Центр смог создать и развить «партию власти», которая на сегодняшний день доминирует на всей территории Российской Федерации.⁶⁴

Принимая во внимание изложенные выше рассуждения стоит отметить, что за последние двадцать с лишним лет партийная составляющая региональных парламентов возросла, и будет расти дальше. Однако не будем забывать, что этот процесс развивается на фоне сокращающейся межпартийной конкуренции, растущей зависимости партий от федеральной исполнительной власти. Ко всему, проведенная реформа законодательства о политических партиях в 2012 г. также пока не принесла существенных изменений

⁶⁴ См.: Бусыгина И.М. Политические партии и федерализм в России // Федерализм и этническое разнообразие в России / Под ред. Бусыгиной И.М., Хайнеманн-Грюдера А. – М., 2010. С.147.

относительно общего расклада сил в партийной системе страны, а также в отношении развития федерализма. Следовательно, можно предположить, что идет унификации политического пространства страны, а также сделать вывод, что такой партийной системе, которая складывается в нынешнее время в России, федерализм только мешает.

2.3 Влияние этнического многообразия на построение федеративных отношений в России

В настоящее время не существует государств с моноэтническим и монокультурным составом населения, в связи с чем проблема согласования интересов различных национальностей, проживающих на одной территории, представляется актуальной для большинства мировых государств. Для российской государственности национальный вопрос также является одной из главных проблем, которая порождает острые дискуссии в кругах политиков и ученых с момента образования Российской Федерации. Острота этого вопроса досталась со времен СССР, когда большевики активно использовали в своих программах лозунги о решении национального вопроса за счет создания федерации. В результате, это привело к развитию дезинтегративных процессов в стране, «обуздать» которые было решено за счет развития федерализма. В связи с этим возникает ряд вопросов: насколько успешным было использование федерализма в решении этнополитических конфликтов, и какие меры предпринять в будущем для деполитизации национального вопроса?

В.А.Ачкасов в своей статье «Можно ли с помощью федерализма решить «национальный вопрос»?» пишет, «что федерация, как правило, ранее не служила средством решения пресловутого «национального вопроса» (опыт Запада),... а субъекты создавались по физико-географическому (США,

Австралия) или историческому признаку (Швейцария, Австрия, ФРГ)».⁶⁵ Однако в XX в. были попытки построения федерации с использованием национально-территориального принципа деления. В результате, судьба таких «социалистических федераций» как СССР, Чехословакия и Югославия продемонстрировали несовместимость федерализма и национального вопроса.

Российскую Федерацию по этническому составу населения можно назвать моноэтнической, так как около 80% ее населения составляют русские, которые в большинстве субъектов численно превосходят другие национальности.⁶⁶ В свою очередь, титульная нация в большинстве республик и автономий не составляет большинства населения. По мнению профессора-социолога А.Л.Салагаева, «лишь в четырех субъектах РФ титульный этнос составляет более двух третей населения».⁶⁷ А учитывая также то, что на территории нашей страны проживает более 160 этносов, все же стоит признать Россию полиэтничным и многоконфессиональным государством. Ко всему, недооценка важности национального вопроса может привести российское общество к сложным межнациональным конфликтам. Стоит отметить, что это исходный тезис, из которого вытекает большинство политических решений.

Суть федерализма сводится к соблюдению равенства прав и свобод граждан любой национальности безотносительно места их проживания на территории данной страны. Однако, федерализм, допускающий автономию по национальному признаку, закрепляет определенные права и свободы за определенной этнической группой на данной территории, но за пределами этой территории представители данной этнической группы правами уже не обладают. Подобная коллизия делает несостоятельным как федерализм, так и решение национального вопроса.

⁶⁵ Ачкасов В.А. Можно ли с помощью федерализма решить «национальный вопрос»? // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.Н. Солонина. - СПб., 2008. С.205.

⁶⁶ См.: Васильченко В.А. Современный российский федерализм и попытка политизации этничности. // Межнациональные, межкультурные и межрелигиозные отношения народов Юга России: технологии укрепления единства. Сборник статей / Под ред. Т.В.Коваленко. – Краснодар, 2015. С.156.

⁶⁷ См.: Салагаев А.Л. Конфликты в социальной сфере: материалы V всероссийской научно-практической конференции (с международным участием), 22-23 марта 2012 г. / Под ред. А.Л.Салагаева. – Казань. 2012. С.41-43.

Федерализм, основанный на национально-территориальном принципе, в результате предоставления этническим автономиям большего количества прав, чем другим регионам, становится слишком ассиметричным. Происходит противоречие самой идее федерализма, которая основывается на предоставлении равных прав и свобод всем гражданам. В результате, национальный вопрос остается решенным только на территории определенных субъектов, а не в масштабе всей страны.

Тем не менее, Л.В.Смирнягин и И.М.Бусыгина считают, что этничность можно использовать для решения национального вопроса в качестве эффективного механизма группового сплочения. «Этнос практически всегда образует прочную территориальную общность людей, если его идентичность выражена территориально достаточно хорошо».⁶⁸ В результате формулируются политические требования, начиная от уравнивания в правах и свободах с другими этносами, заканчивая притязаниями на получение особых прав в рамках данной территории. Снятие остроты вопроса возможно как раз за счет предоставления политической автономии данной территории в рамках единого суверенного государства. Федерализм в этом случае кажется удобной формой государственности. Однако, стоит отметить, что использование одновременно этнического и территориального начал при построении федерации, приводит к асимметрии в федеративных отношениях, что ведет не к гармонии в обществе, а к воспроизводству кризисов в отношениях между федеральным Центром и этническими регионами, между «титულным этносом» субъекта и «национальным меньшинством».

После распада СССР федеральный Центр был слабым политическим актором и нуждался в поддержке регионов. Федеральные власти находились в непростой ситуации, «торгуясь» с национальными республиками относительно перераспределения властных полномочий и финансовых ресурсов. По мнению Л.А.Иванченко, «в 90-е гг. было заключено 46 двухсторонних договоров и около 300 соглашений между федеральным Центром и регионам по вопросам

⁶⁸ Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. М., 2010. С.47.

предоставления финансовых преференций и разграничения властных полномочий, что, в свою очередь, способствовало укреплению политической автономии от федерального Центра».⁶⁹ По мнению В.А.Ачкасова, «в действительности, ни один из регионов, за исключением Чечни, не был настроен на фактическую сецессию».⁷⁰ Таким образом, слова В.В.Путина о том, что в конце 90-х гг. Российская Федерация распадалась и находилась в состоянии гражданской войны, скорее всего, немного преувеличены.

В 2000-е гг. ситуация меняется существенным образом. Проводимая В.В.Путиным политика по укреплению вертикали власти, реализованная в административной реформе, сформировала «единую административную систему, работающую как один организм». Однако эта административная реформа имела неоднозначные последствия для национальных регионов. В итоге, в некоторых республиках отношения с региональными элитами были достигнуты в результате усиления авторитарных тенденций. Однако, в наиболее проблемных регионах руководители, в обмен на лояльность федеральному Центру, получили возможность совершать любые действия, которые могли нарушать права и свободы граждан. В подтверждение этому можно привести слова Л.Ф.Шевцовой, которая считает, что «та система власти, которая сложилась в республиках Северного Кавказа, представляет собой кланово-авторитарное управление, и подкрепляется федеральными дотациями из Центра».⁷¹ Кремль оказывается заложником региональных элит, которые поддерживают антироссийские настроения в республиках. Можно предположить, что в случае возобновления конфликтов на Северном Кавказе федеральный Центр будет вынужден использовать там чрезвычайные механизмы управления, так как российские власти не имеют других способов решения подобных вызовов.

⁶⁹ Иванченко Л.А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000. С.40.

⁷⁰ Ачкасов В.А. Можно ли с помощью федерализма решить «национальный вопрос»? // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.Н. Солонина. - СПб., 2008. С.209.

⁷¹ См.: Шевцова Л.Ф. Россия – год 2006: логика политического страха. Ч.2 // Независимая газета. 16 декабря. 2005. С.27.

Таким образом, федерализм не является решением национальных проблем, так как он выводит национальный вопрос на политический уровень, закрепляет национализм на определенной территории и тем самым усиливает его, порождая опасность сепаратизма. Он приводит к совпадению границ этноса с административными границами субъектов, и тем самым провоцирует распад страны, которое при перенапряжении может лопнуть как раз по этому шву. В Российской Федерации расселение этносов слишком расплыено по всей территории, в связи с чем, административные границы субъектов неточно очерчивают территорию проживания этнических сообществ. Благодаря этому происходит становление истинного федерализма, тогда как данное несовпадение препятствует превращению этнических общностей в этно-территориальные.

Ко всему, национальный вопрос медленно, но неуклонно теряет в России свою былую остроту. Этническое разнообразие в независимой Российской Федерации на порядок меньше, чем в бывшем Союзе ССР: доля нерусского населения сейчас составляет около 20%, тогда как при СССР этот показатель находился на уровне 55%. Л.В.Смирнягин пишет, что «фактор этничности эффективно использовался руководством автономных республик за право предоставления все больше автономии».⁷² В результате, это способствовало появлению в России реального федерализма. Однако их заслугу можно признать только на первом этапе развития федеративных отношений, так как слишком сильная связь федерализма с национальным вопросом позволила региональным элитам получить уже повышенную автономию по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

А.В.Сидоренко в своей статье пишет о проблемах, которые стоят перед российским федерализмом. Он считает, что в настоящее время в регионах сохраняется этнический сепаратизм. Стабилизировав ситуацию в 2000-е гг. в Чеченской Республике, в данный момент федеральные власти пытаются

⁷² Смирнягин Л.В. Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? // Федерализм и этническое разнообразие в России / Под ред. Бусыгиной И.М., Хайнеманн-Грюдера А. – М., 2010. С.45.

сдерживать ее в Дагестане и Ингушетии. Также он пишет о старой традиции распространения трактовки государственности республик как формы самоопределения «титульной» нации, что зачастую ведет к национальной и клановой солидарности, а также усилению межэтнической напряженности.⁷³ В подтверждение данной точки зрения можно привести слова В.Авксентьева и В.Васильченко об «этнизации исполнительной власти в национальных республиках, когда главные должности занимают представители титульного этноса».⁷⁴

Стоит также сказать и об актуализации в последнее время так называемой «русской проблемы», которая также влияет на развитие федерализма. Во-первых, стремительно падает психологическое самочувствие русского населения в национальных республиках, а также наблюдается ослабление их межэтнической толерантности и усиление ксенофобии, что может быть использовано националистическими экстремистскими группами. Во-вторых, проявляется нарушение сформировавшегося баланса этнополитических сил и интересов за счет стремительного оттока русского населения из большинства национальных республик. В-третьих, наблюдается неактивное участие русского населения в политической жизни регионов, даже в тех, где они численно преобладают. Это происходит в результате существующих политико-правовых ограничений в некоторых республиках, а также за счет слабой политической активности и самоорганизации.

Однако все вышесказанное не означает, что мы должны отказаться от национально-территориального принципа деления России. Сохранение этнической и расовой принадлежности, возможность быть непохожим на других, но оставаться самим собой, представляется неотъемлемым правом каждого гражданина. Но при этом человек должен соблюдать общие для всех

⁷³ См.: Сидоренко А.В. Этнический вызов российскому федерализму // Современный федерализм: российский проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солониной, Л.В.Сморгунова. СПб., 2008. С.176.

⁷⁴ См.: Авксентьев В.А., Васильченко В.А. Тупик этнического федерализма. М., 2013. С.10.

законы и укреплять гражданскую солидарность для сохранения и развития демократического государства.

Подводя итог, следует сказать, что никакая суверенизация национальных регионов России, а также народов, не имеющих своих национально-государственных образований на данной территории, не сможет решить проблему защиты прав и интересов этносов. Как мне видится, наилучший путь решения данной проблемы – постепенный, но неуклонный перевод национального вопроса в рамки гражданского общества, в культурную сферу (например, развитие нерусских языков в школьном и высшем образовании, а также литературе и искусстве). Подобные меры помогут деполитизировать национальный вопрос. Главная задача государства – решительная борьба с дискриминацией по национальному вопросу в любой сфере жизни. В этом асимметрия по этническим основаниям может расцениваться не только как предоставление привилегий одной группе граждан, но и, автоматически, как дискриминация остальных групп.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, приведенный выше теоретический материал о сущности, структуре и основах федеративной государственности подтверждает тезис о многогранности понятия «федерализм». Детальный разбор содержания базовых концепций федерализма, который был проведен в первой главе данной выпускной квалификационной работы, позволяет проследить различия между ними: дуалистический федерализм (содержит идею двух уровней власти, обладающих автономией и суверенитетом, при реализации принципа невмешательства в компетенцию друг друга), кооперативный федерализм (характеризуется появлением иерархии между уровнями власти, где общенациональный уровень выглядит сильнее в результате оказания помощи отсталым регионам, а также усилением взаимодействия между центром и регионами), конкурентный или новый федерализм (где происходит возвращение федеральным центром доли полномочий субъектам федерации для создания ситуация конкурентной борьбы, преференции от которой положительно влияют на развитие всей федерации), теория прав штатов (отстаивающая идею суверенитета штатов и право выхода из созданного союза, если федеральный центр выйдет в своей деятельности за рамки делегированных ему полномочий), органический федерализм (характеризуется еще более тесной зависимостью между федеральными структурами и составляющими федерацию единицами). Данное многообразие подходов подтверждает вывод, что не существует единой концепции построения федеративной государственности, подходящей любому многосоставному государству, а федеративные отношения, которые складываются между федеральным центром и его составными частями, уникальны.

Безусловно, Россия прошла долгий путь, прежде чем пришла к федеративному государственному устройству. Зарождение протофедеративных отношений можно наблюдать уже в период становления Древней Руси, когда

идет процесс собирания различных земель вокруг Киева. Однако начало XI в. ознаменовалось развитием центробежных сил, которые в итоге привели к междоусобице в государстве. С приходом монголо-татар и борьбы за независимость исторический путь России был предопределен в рамках развития централизованного унитарного государства, центром которого стала Москва. Дальше идет процесс собирания земель уже вокруг Москвы, в границах которой появляются свои политические центры. При Иване Грозном Россия начинает осуществлять активную завоевательную политику, в результате чего складывается централизованное государство, с элементами самостоятельности отдельных народов. При Петре Великом проводится губернская реформа, которая представляется большим прорывом в системе регионального управления. Однако власть концентрируется в руках Императора. При Александре I, который славился своими либеральными идеями, национальные окраины получают автономию (например, Финляндия, Польша, Северный Кавказ и Туркестан).

Следует отметить, что после Февральской буржуазной демократической революции 1917 г. на территории нашей страны складывается сложная обстановка в вопросах государственного устройства и обеспечения прав национальных меньшинств. Решить данный вопрос большевики попытались за счет образования РСФСР, а впоследствии СССР. Но право выхода из СССР, которое провозглашалось союзным руководством, существовало лишь на бумаге и не предполагало механизма его реализации на практике. В результате стоит заключить, что формальное признание суверенитета республик постепенно подменялось усилением унитаризма и централизованного управления.

Ко всему, те процессы национального возрождения, которые охватили в позднеперестроечный период территорию бывшего СССР (процесс «суверенизации», дезинтеграции СССР), отразились и на государственном устройстве Российской Федерации. Эти последствия были юридически закреплены в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня

1990 г., Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. и Конституции Российской Федерации 1993 г., которые, в свою очередь, были ориентированы в направлении демократизации и федерализации нашей страны.

Таким образом, очевидно, что федеративные отношения, которые формировались в России в 90-е гг., либо вообще не способствовали демократизации в регионах, либо способствовали ей в крайне ограниченной степени. Все это подводило руководство страны к необходимости проведения реформы федеративных отношений – как конституционной, так и административной. И теперь, по прошествии более чем 15 лет с момента начала проведения политико-административной реформы в 2000-е гг., нужно признать, что в основе политических изменений лежало стремление к усилению государства как одной из приоритетных задач после его ослабления в предшествующий период.

Одним словом, централизация системы управления в стране в 2000-е гг. показала, что неуправляемая федерализация «ельцинского» периода была обусловлена не столько активностью региональных элит, сколько слабостью федерального Центра. Рост экономики за счет увеличения цены на нефть в начале 2000-х гг. сформировал благоприятную обстановку для реформирования федеративных отношений в стране. Для России с ее многонациональным составом населения, а также огромной территорией, различные части которой (например, Калининград и Дальний Восток) объективно находятся под воздействием определенных глобализующихся пространств, проведенная институционализация принципов централизованного федерализма при В.В.Путине позволила решить главную задачу – предотвратить угрозу распада страны и обеспечить сохранение ее целостности.

Если говорить о партийной системе, как одной из составляющих развитого демократического государства, то за последние двадцать с лишним лет она существенно трансформировалась. Этап появления и развития новых партий на фоне демократизации общества в начале 1990-х гг. сменился этапом резкого их сокращения в результате укрепления «вертикали власти» и развития

«партии власти» в середине 2000-х гг. В результате, в настоящее время можно наблюдать процесс сокращающейся межпартийной конкуренции, и растущей зависимости партий от федеральной исполнительной власти. Ко всему, проведенная реформа законодательства о политических партиях в 2012 г. также пока не принесла существенных изменений относительно общего расклада сил в партийной системе страны, а также в отношении развития федерализма. Можно предположить, что идет процесс унификации политического пространства страны, а также сделать вывод, что такой партийной системе, которая складывается в нынешнее время в России, федерализм только мешает.

Словом, еще одной значимой проблемой развития федерализма в России видится решение национального вопроса. Следует сказать, что никакая суверенизация национальных регионов России, а также народов, не имеющих своих национально-государственных образований на данной территории, не сможет решить проблему защиты прав и интересов этносов. Как мне видится, наилучший путь решения данной проблемы – постепенный, но неуклонный перевод национального вопроса в рамки гражданского общества, в культурную сферу (например, развитие нерусских языков в школьном и высшем образовании, а также литературе и искусстве). Подобные меры помогут деполитизировать национальный вопрос. Следовательно, главная задача государства – решительная борьба с дискриминацией по национальному вопросу в любой сфере жизни. В этом асимметрия по этническим основаниям может расцениваться не только как предоставление привилегий одной группе граждан, но и, автоматически, как дискриминация остальных групп.

Подводя итоги данной работы, можно утверждать, что государственное устройство Российской Федерации следует охарактеризовать как федеративное устройство переходного типа, конечный результат которого, пока не вполне определен. Российская Федерация является государством федеративным, однако, политико-административная реформа, которая была направлена на централизацию управления, оставляет этот принцип только на бумаге. Ко всему, несбалансированность отношения между Центром и регионами, а также

слабое развитие субсидиарных отношений между ними, рисуют не столь оптимистичную картину развития российского федерализма. Несмотря на значительный прогресс институционального строительства в 1990-е гг., а также политико-административные реформы 2000-х гг., необходимо признать, что в России лишь сформированы основы федеративного устройства, и, как показывает опыт классических федераций, становление федерации в России будет длительным и трудным процессом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Книги:

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб.: Питер, 2004. – 320 с.
2. Алехнович С.О. Федерализм: концепт и практика российского проекта. – Монография / С.О.Алехнович - М.: РОССПЭН, 2012. – 328 с.
3. Болтенкова Л.Ф. Проблемы совершенствования федерализма в условиях правового государства. // Правовое государство и государственное устройство: поиск оптимума. – Монография. - М., РАГС. - 2010. – 217 с.
4. Васильченко В.А. Современный российский федерализм и попытка политизации этничности. // Межнациональные, межкультурные и межрелигиозные отношения народов Юга России: технологии укрепления единства. Сборник статей / Под ред. Т.В.Коваленко. – Краснодар, 2015. – 284 с.
5. Гайдук В.В. Институт федерализма: вопросы теории. Монография. – М.: «Nota Вепс», 2008. – 256 с.
6. Гоптарева И.Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. – Оренбург: “Южный Урал”, 2002. – 240 с.
7. Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. - Новосибирск: Наука, 2005. – 368 с.
8. Захаров А.А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире / Пред. Камерона Росса. – М.: Новое литер. обозрение, 2012. - 144 с.
9. Захаров А.А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. - М.: Московская школа полит. исследований. 2008. – 144 с.
10. Иванов В.В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. - М.: Территория будущего, 2008. – 280 с.
11. Кремьянская Е.А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография. / Е.А. Кремьянская. - М.: МГИМО-Университет, 2015. – 146 с.

12. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016. – 370 с.
13. Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм. М.: МГИМО – Университет, 2010. – 75 с.
14. Стародубцев А.В. Платить нельзя проигрывать: региональная политика и федерализм в современной России. / А.В.Стародубцев. - СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014. – 196 с.
15. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р.Ф.Туровский. - М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2006. – 400 с.
16. Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань.: Казанский университет, 1998. – 335 с.
17. Хакимов Р.С. Федерализм в России: монография. / Р.С.Хакимов. – Казань, 2001. – 352 с.
18. Elazar D. Exploring Federalism. – 1987. – 352 pp.
19. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. - Boston, Toronto. 1969. – 169 pp.
20. Vincent O. The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1991. – 299 pp.
21. Wheare K.C. Federal government. 1st American ed. New York & London: Oxford University Press. 1947. – 455 pp.

Нормативные правовые акты:

22. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2011. – 64 с.
23. О политических партиях: федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: Консультант Плюс. Законодательство.

24. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: Консультант Плюс. Законодательство.
25. О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”: федеральный закон от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: Интернет-портал “Российской Газеты”.
26. О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: Интернет-портал “Российской Газеты”.
27. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 [Электронный ресурс] – Режим доступа: Интернет-портал “Российской Газеты”.

Диссертации:

28. Бекбосынов М.Б. Институт российского федерализма: дис. д-ра. полит. наук: 23.00.02 / Бекбосынов Мэсл Боромбаевич. – М., 2012. – 354 с.
29. Ильченко М.С. Теоретико-методологический анализ институционального развития российского федерализма: дис. канд. полит. наук: 23.00.01 / Ильченко Михаил Сергеевич. – Екатеринбург, 2011. – 195 с.
30. Пчелинцева И.В. Теоретико-правовые основы развития современного российского федерализма: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Пчелинцева Инна Владимировна. – СПб, 2012. – 153 с.

Авторефераты диссертаций:

31. Михайлова Н.В. Концептуальная эволюция национальной и федеративной политики в России: автореф. диссер. на соискание ученой степени д.полит.наук: 23.00.02 / Михайлова Наталья Вячеславовна. – М., 2012. – 48 с.

Электронные ресурсы:

32. Любарев А.Е. Первые итоги партийной и избирательной реформ 2012 года // Комитет гражданских инициатив. 2013. [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://komitetgi.ru/analytics/490>.
33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 08.07.2000 “Какую Россию мы строим” [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс, 2000. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27823. (07.05.2015).
34. Шевцова Л.Ф. Россия – год 2006: логика политического страха. / Л.Ф.Шевцова // Независимая газета. - №274. - 16 декабря. 2005. [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.ng.ru/ideas/2005-12-13/1_russia-2006.html.

Статьи:

35. Авксентьев В.А., Васильченко В.А. Тупик этнического федерализма // Научно-аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. 2013. №10. С.6-15.
36. Ачкасов В.А. Можно ли с помощью федерализма решить «национальный вопрос»? // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова, Ю.Н. Солонина. - СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2008. - С.205-215.
37. Бусыгина И.М. Политические партии и федерализм в России // Федерализм и этническое разнообразие в России: Сб. ст. / Под ред. Бусыгиной

И.М., Хайнеманн-Грюдера А. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С.156-166.

38. Грудинин Н.С. К вопросу о характерных чертах, принципах и свойствах современного российского федерализма. / Наука и современность. - Тамбов, 2015. С.130-140.

39. Захаров А.А. «Имперский синдром»: о восприятии федерализма представителями региональных элит. // К новой модели российского федерализма / Под ред. А.Рябова, А.Захарова, О.Здравомысловой. – М.: Горбачев-Фонд, 2013. - С.11-23.

40. Иванченко Л.А. Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000. С.40-53.

41. Ковалев В.А. Федерализм и российская политика в рамках “управляемой демократии” // Демократия и федерализм в России / Отв. ред. А.Ю. Карасин, М.Х. Фарукшин. - М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С.234-254.

42. Кынев А.В. Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы. – Полис. Политические исследования, 2006. № 6. С.145-161.

43. Лаврентьев С.Н. Федерализм и проблема формирования общероссийской гражданской идентичности. // Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений между государством и субъектами: материалы расп. науч.-практ. конф. / Под ред. С.А.Севастьянова. – Уфа, 2015. С.8-12.

44. Линецкий А.В. Роль российских политических партий в укреплении федеративного государства. // Современный федерализм: российский проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солониной, Л.В.Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С.91-94.

45. Салагаев А.Л. Конфликты в социальной сфере: материалы V всероссийской научно-практической конференции (с международным участием), 22-23 марта 2012 г. / Под ред. А.Л.Салагаева. – Казань. 2012. С.41-43.
46. Сидоренко А.В. Этнический вызов российскому федерализму // Современный федерализм: российский проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солонина, Л.В.Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С.175-178.
47. Слобожникова В.С. Политические партии современной России о национально-государственном устройстве страны и его перспективах // Вестник Саратовской государственной Юридической Академии. - Саратов, 2014. №3 (98). С.167-180.
48. Смирнягин Л.В. Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? // Федерализм и этническое разнообразие в России : Сб. ст. / Под ред. Бусыгиной И.М., Хайнеманн-Грюдера А. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С.44-60.
49. Сморгун Л.В. Введение: федерализм как принцип публичного управления и способности государства управлять // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгун, Ю.Н. Солонина. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С.3-14.
50. Туровский Р. Итоги и уроки губернаторских выборов // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.: Центр политических технологий, 2002. С.8-43.
51. Шапошникова Е.А. Функционирование политических партий в регионах, как механизм достижения централизации власти в Российской Федерации. // Современный федерализм: российский проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю.Н.Солонина, Л.В.Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. С.140-143.

52. Шишков В.В. Российский федерализм и его особенности в свете постимперского транзита // Журнал Московского Университета. Серия 18: социология и политология / М., 2014. С.90-105.
53. Forsyth M. The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches. // Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political System. / Edited by J.J.Hesse and V.Wright. Oxford University. 1996. – P.25-45.
54. Watts R. Contemporary Views on Federalism // Evaluating federal system. – London, 1997. P.1-29.