ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

БУРБИНА ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА

Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в Российской Федерации

Специальность 12.00.01 – теория права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург

2010

Диссертация выполнена на кафедре теории государства и права, международного и европейского права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор **МАКУЕВ Руман Харонович**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор **ХАРИТОНОВ Александр Николаевич**

кандидат юридических наук, доцент **КОРНИЛОВ Алексей Родионович**

Ведущая организация: **Юридический факультет Новосибирского государственного университета**

Защита диссертации состоится 8 октября 2010 года в 16^{oo} на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, В.О., ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Юридического института (Санкт-Петербург), с авторефератом - на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 7 сентября 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Федерализм – это государственно-правовой феномен, понятие, сущность, содержание, цели и перспективы развития которого являются предметом научного интереса на протяжении многих столетий. Однако в отечественной и зарубежной юридической литературе продолжается поиск парадигмы федерализма применительно к современным условиям изменившегося миропорядка. В то же время многообразие мнений по ключевым общетеоретическим вопросам свидетельствует об актуализации теории и практики строительства федеративных государств, а внушительная теоретическая база федерализма постоянно требует дополнения ввиду того, что практика строительства федеративных отношений динамично расширяется, так как принципы федерализма находят широкое применение не только в организации федеративных государств, но и в процессах федерализации унитарных государств. Федерализм постоянно развивается, раскрывается с новых сторон и требует тщательного осмысления.

Сложность, важность и относительно широкая распространенность федерации как формы государственного устройства вызывает живой и постоянно растущий научный интерес к ней во всем мире. Уникальная способность федерализма учитывать специфические особенности отдельно взятого государства позволяет ему в каждом конкретном случае проявлять себя по-новому. Именно поэтому важно проанализировать взаимное влияние теории и практики федеративного устройства, исследовать и учесть особенности российского федерализма. Развитие Российской Федерации сопряжено с рядом проблем, связанных с симметричностью ее субъектов, соотношением и конституционным положением территориальных и национальных субъектов, распределением предметов ведения, суверенитета федеративного государства.

Пример Российской Федерации является наиболее удачным для изучения процесса эволюции федеративного государства, выявления оптимальных путей формирования и совершенствования федеративных отношений, так как Россия имеет опыт реального строительства федеративного государства, ее федеративное устройство обусловлено историческими, политическими, экономическими и иными особенностями.

Многие современные федеративные государства сталкиваются с проблемами реализации своего суверенитета, оптимизации субъектного состава госу-

дарства, равного правового статуса субъектов федерации, определения пределов их самостоятельности в рамках федерации, поиска оптимального сочетания централизации и децентрализации и т.д. Только на основе понимания данных проблем, учитывая особенности становления, развития федерализма, можно судить о возможных путях дальнейшего развития федеративных отношений, вносить рациональные предложения по регламентации и оформлению статуса федерации и ее субъектов.

Таким образом, в настоящий момент перед наукой «теория государства и права» стоят задачи постоянного анализа теории федерализма, выработки рекомендаций и направлений совершенствования федеративного государственного устройства и федеративных отношений, построения наиболее оптимальной конструктивной модели федерации для России, способной адекватно реализовать и выдержать вызовы кризисного периода. Этим вызвана необходимость тщательного анализа и детальной проработки имеющихся основных научных исследований в данной области, критической оценки действующей структурно-функциональной модели российского федерализма и выявления наиболее перспективного направления развития федеративного устройства Российской Федерации. Всем сказанным определяется актуальность поиска путей совершенствования и реализации теории федерализма в России, что настоятельно требует дополнительного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В дореволюционной литературе (до 1917 г.) вопросы федеративного государственного устройства рассматривали многие отечественные ученые: М.П. Драгомиров, И.А. Ильин, Л.А. Камаровский, Б.А. Кистяковский, С.А. Корф, Н.А. Костомаров, С.А. Котляровский, П.А. Сорокин, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, А.С. Ященко и др. При подготовке настоящей работы особое внимание уделялось анализу трудов дореволюционных ученых-юристов Н.М.Коркунова, М.М.Сперанского, Б.Н.Чичерина, А.С.Ященко и др.).

В советские годы в стране действовала выверенная идеологическая модель федерализма, которая определяла основные принципы содержания научной литературы по проблемам государственного устройства. Большое значение для раскрытия сущности российской модели федерализма имели историко-теоретические и юридические исследования федерализма, острую нехватку которых обнаруживала практика развития основ федерализма в Российской Федерации.

В отечественной юридической литературе советского и постсоветского периода историческому и теоретическому исследованию федерализма, становлению и развитию федеративных отношений в России посвящены работы Р.Г. Абдулатипова, С.А. Автономова, С.С. Алексеева, Н.Н.Арзамаскина, А.Н. Аринина, В.К. Бабаева, М.В. Баглая, А.В. Баранова, В.М.Баранова, Н.А. Богдановой, Л.Ф. Болтенковой, А.Б. Венгерова, М.В. Глигич-Золоторевой, Н.М. Добрынина, Д.Л. Златопольского, И.С. Зыкина, И.П. Ильинского, Л.М. Карапетяна, Е.И. Колесникова, С.А. Комарова, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукьянова, В.Н. Лысенко, Р.Х. Макуева, М.Н. Марченко, Н.П. Медведева, Н.А. Михалевой, Л.А. Морозовой, С.И. Некрасова, Ж.И. Овсепяна, М.С. Саликова, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Б.С. Эбзеева, Ю.В. Ярыгина и др.

Исследованиям вопросов теории федерализма посвящены труды таких зарубежных ученых, как Д.Адамс, И.Альтузия, А.Гамильтон, Т.Джеферсон, Д.Джей, Р.Дэниелс, Г. Еллинек, Д.К. Калхун, П.Кинг, Д.Кол, Х.Линц, Д. Локк, Дж. Мэдисон, Ж.Ж.Руссо, Р.Уотс, Т.Флейнер, Д.Элейзер, Э. Ян и др.

Вместе с тем содержание многих подготовленных в прошлом научных работ уже не решает современных организационных, историко-теоретических, социальных, геополитических и национальных проблем, возникающих в настоящее время, усложненное вызовами быстро меняющихся условий начала XXI века. Динамичное развитие федерализма, его постоянное видоизменение обусловили возникновение новых представлений, концепций и идей, которые требуют пристального научного исследования. При этом более всего востребован системный теоретический анализ федерации как формы государственного устройства.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере федеративного государственного строительства и его функционирование в соответствии с сущностью и содержанием федеративного государства.

Предмет исследования – теоретико-правовая сущность современного федерализма и особенности его реализации в Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования заключается в уточнении характеристики современного федерализма и определении наиболее приемлемой для Российской Федерации модели развития федеративных отношений.

В соответствии с поставленной целью необходимо было решить следующие **основные исследовательские задачи**:

• *систематизировать* теоретические подходы к исследованию понятия и сущности федерализма исходя из различий понятий «федерализм» и «федерация»;

• *охарактеризовать* федеративную форму государственного устройства как элемент формы государства, классифицировав факторы, детерминирующие федерализм;

• изучить исторические условия зарождения и формирования российского федерализма, определив основные исторически сложившиеся особенности федерализма в России;

• проанализировать структурно-функциональную систему федеративного государства;

• исследовать принципы федеративного устройства и на этой основе выявить особенности системы принципов федеративного устройства современного Российского государства;

• подвергнуть научному анализу тенденции и перспективы развития теории федерализма в условиях нового миропорядка и предложить наиболее приемлемую для Российской Федерации модель федерализма.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод и системный подход, анализ и синтез федерализма, а также связанных с ним правовых и управленческих проблем, детерминированных федеративным устройством и особенностью Российской Федерации. Кроме того, были применены такие методы, как историко-правовой, формально-юридический, системно-функциональный, сравнительно-правовой, модельных конструкций и др. При изучении понятий и разработке авторских дефиниций применялись общепринятые категории формальной логики и требования лингвистики. В ходе диссертационного исследования учитывались теоретические подходы известных российских и зарубежных авторов, касающиеся вопросов федерализма вообще, российского в частности.

Теоретической основой диссертационного исследования являются труды отечественных и зарубежных ученых по теории государства и права, истории государства и права, философии права, политологии, социологии, конфликтологии, общей истории, глобалистике и др. Среди них особо следует выделить работы М.И.Абдулаева, Р.Г.Абдулатипова, С.С.Алексеева, Ю.Г.Арзамасова, В.Г.Баева, А.М.Величко, А.Гамильтона, А.А.Гришковца, Т.Джефферсона, А.М.Дроздовой, А.Г.Залужного, А.Р.Корнилова,

Н.А.Костомарова, Б.С.Крылова, Р.Х.Макуева, А.Ф.Марукова, М.Н.Марченко, В.С.Мокрого, И.А.Умновой, Н.И.Хабибулиной, А.Н.Харитонова, В.Е.Чиркина, Б.Н.Чичерина, Е.Н.Шендригина, Г.Ф.Шершеневича, Б.С.Эбзеева, А.С.Ященко и др.

Нормативной основой исследования являются международно-правовые акты, российское законодательство, Конституция Российской Федерации, нормативные правовые акты Союза ССР, зарубежное законодательство.

Научная новизна исследования. В ходе диссертационного исследования было проведено обобщение современных тенденций и направлений развития теории федерализма и федеративных отношений, осуществлен комплексный подход к исследованию проблем федеративного государства, что позволило более полно определить специфические особенности федеративного устройства России. При подготовке исследования критически оценивались некоторые спорные положения, приведенные в отечественной и зарубежной литературе, например, об «экономическом» федерализме, «делегированном» суверенитете федеративного государства. Элемент новизны содержится в предложенной модели федерализма, рекомендациях по дальнейшему совершенствованию российского федеративного государственного устройства с учетом особенностей его развития.

Основные положения, выносимые на защиту, состоят в следующем.

1. Федерализм – это объективно существующее государственно-правовое явление, нашедшее воплощение в практике федеративного устройства государства и процессах федерализации. Его основой является организация процесса взаимоотношений разноуровневых властных государственных структур, которая, в свою очередь, проецируется на другие составляющие государства (политическую, правовую, гражданскую, социально-экономическую и др.).

Решение проблемы соотношения централизации и децентрализации находится в плоскости поиска путей консолидации субъектов федерации. Признавая демократический потенциал федерализма, нельзя его сводить к пространственной форме или дробным составляющим, которые отражают основную его цель – создание суверенного демократического государства из самостоятельных, но не обладающих суверенитетом субъектов.

2. Сущность федерализма может быть раскрыта с большей научной достоверностью, если три подхода исследования сущности федерализма (теоретический, материальный и организационный) с учетом его основных черт применить

в универсальном единстве, используя при этом классификацию федераций на виды. Такая методологическая основа позволяет с достаточной научной обоснованностью разработать наиболее достоверную концепцию федерализма для конкретного государства и предложить наиболее востребованную модель федеративного устройства для России.

3. Для научной достоверности видения перспектив дальнейшего развития Российской Федерации и достижения динамичного развития ее системы управления при реформировании необходимо наряду с общими закономерностями развития федерации учитывать исторические корни генезиса российского федерализма. Без такого подхода любая привлекательная по содержанию модель обречена на практическую неконструктивность и восприятие в качестве инородного явления.

Необходимо исходить из того, что для Российской Федерации федеративное устройство является основой наиболее рационального территориального устройства, способом разрешения острых моментов межнациональных отношений, гарантией демократического развития и эффективного управления, что следует из сущности и содержания российской концепции федерализма.

4. Специфические особенности федерации, обусловленные историческими, национальными, экономическими, политическими и иного рода факторами, активнее всего проявляют себя в системе принципов государственного устройства, являющейся базисом федерализма, сочетающим в себе одновременное стремление и к централизации, и к децентрализации, унитаризму и самостоятельности, задавая в конечном счете вектор развития и функционирования федеративной системы в конкретном государстве. Достижение политической, экономической, социальной стабильности, желание сделать союз единым и сильным обусловливают одну из тенденций развития федеративных государств, выражающуюся во все большем закреплении унитарных начал и проявлений, существующих в федерации.

Базовые начала федерализма являются гарантией устойчивости и жизнеспособности федерации. Нечеткое следование основным принципам федерализма, запутанность и противоречивость системы принципов государственного устройства Российской Федерации создают угрозу ее государственной и национальной безопасности.

5. Структурная организация федеративного государства, включающая в себя как минимум два уровня принятия решения - федеральный и региональ-

ный, обусловливает наличие сложной структурно-функциональной системы управления государством, основанной на построении системы взаимоотношений государственных органов федерации и субъектов федерации, так, чтобы, с одной стороны, единство государства было незыблемым и обоюдно выгодным, а с другой стороны - регионам предоставлялась определенная самостоятельность, необходимая для эффективного управления и сохранения культурного, национального, религиозного своеобразия субъектов федерации.

Единство и неделимость государственного суверенитета в федерации – залог гармоничного развития и эффективного управления государством, призванный выполнять дополнительную функцию – скрепление федеративного государства в единое целое. Принцип самоопределения народов в федеративном государстве необходимо сочетать с суверенитетом многонационального народа федерации, что предполагает ограничение его проявления рамками территориальной целостности, предотвращая тем самым возможность «расползания» состава федерации.

6. Постоянно меняющиеся причины и условия, детерминирующие федерализм, определяют динамику федеративных отношений, ведут к перераспределению властных полномочий между уровнями государственной власти, определяют инструментальный подход и модель федерализма в каждом конкретном случае.

Для обеспечения качественного совершенствования федеративного государственного устройства необходим факторный анализ, который должен включать в себя: 1) выявление максимального числа наиболее значимых факторов; 2) широкую классификацию факторов в зависимости от их влияния, во-первых, на объективные и субъективные, позитивные и негативные, а также полярные факторы, способные в зависимости от условий менять свое негативное содержание на позитивное и наоборот; во-вторых, на причины и условия, обусловливающие центростремительную тенденцию развития федеративных отношений, и факторы, предопределяющие тенденцию к децентрализации; 3) определение роли и значения всей совокупности факторов в достижении поставленной цели.

7. Направления оптимизации федеративного государственного устройства разрабатываются посредством оценки и учета факторов, воздействующих на федеративные отношения, построения оптимальной модели федерализма, являющейся источником полезных рекомендаций практике, постоянного совер-

шенствования механизмов определения эффективности проводимых реформ и преобразований.

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Результаты диссертации дополняют теоретические представления о форме государственного устройства современного российского государства, могут быть применены в правотворческой деятельности при разработке законодательных актов, касающихся сферы федеративных отношений и практики федеративного строительства.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ряд положений диссертации может быть использован в учебном процессе в высших учебных заведениях, научно-исследовательских центрах и учреждениях при подготовке теоретических и прикладных разработок по проблемам функционирования федеративной системы России, курсов лекций и иных занятий по теории государства и права, а также при проведении научных изысканий и других исследований в сфере федерализма.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа подготовлена и обсуждена на кафедре теории государства и права, международного и европейского права Академии ФСИН России. Практическая апробация результатов исследования выразилась в научных статьях, выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах, состоявшихся в различных учебных заведениях Российской Федерации, а также в использовании материалов диссертационного исследования в учебном процессе Академии ФСИН России, Орловской региональной академии государственной службы при проведении лекций, семинаров. Результаты диссертационного исследования обсуждались и рецензировались на кафедре теории государства и права, международного и европейского права Академии ФСИН России. В целом основные положения и выводы исследования нашли отражение в публикациях автора.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрывается и обосновывается актуальность темы исследования, дается общая характеристика степени ее научной разработанности, опре-

деляются объект и предмет, а также цель и задачи исследования, его методологическая, теоретическая и нормативная основа, характеризуется научная новизна диссертационной работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В **первой главе – «Понятие и характерные черты федерализма» –** рассматриваются общие положения теории федерализма; выделяются аспекты понимания государственно-правового феномена федерализма; анализируются исторически сложившиеся структурно-функциональные особенности организации современных федеративных государств (на примере США, ФРГ, Канады); уточняются обязательные и факультативные признаки федеративного государственного устройства; исследуются условия зарождения и формирования федеративного государственного устройства в России.

Первый параграф – «Теоретические основы федерализма: системный анализ» – посвящен исследованию научных подходов к определению понятия и сущности федерализма, выявлению различий между понятиями «федерализм» и «федерация».

Учитывая современные тенденции развития государственных и международных отношений, полагаясь на результаты, полученные в ходе исследования понятия и сущности федерализма, можно сделать вывод о том, что принятые взгляды и представления о федерализме как о государственно-правовом феномене в большинстве случаев ограничивают его рамками федеративного устройства. Автор полагает, что использование универсальной методологической основы исследования с большей достоверностью позволит выявить сущность федерализма. Данный способ исследования базируется на единстве теоретического, материального и организационного подходов, использовании классификации федераций на виды, учете основных черт и признаков федеративной формы государственного устройства при раскрытии сущности федерализма, выявлении факторов, влияющих на процесс формирования и развития федеративных отношений, и т. д.

Диссертант считает, что исследуемое понятие вбирает в себя три основных значения. Это, во-первых, теоретический массив знаний, накопленных на протяжении многих лет развития данной теории; во-вторых, это практика строительства федеративных государств; в-третьих, система федеративных принципов и методов, используемых при организации взаимодействия разно-

уровневых властных структур вне зависимости от формы государственного устройства.

Практическое применение принципов и методов федерализма выражается в процессах федерализации, которые могут развиваться в трех направлениях - централизация, децентрализация, поиск равновесия - и принимать различные формы: разделение территории на составные части (Малайзия), преобразование унитарного государства в региональное (Италия, Испания), объединение независимых государств в союз государств (ЕС) и т. д. В диссертации подчеркивается, что наличие процессов генезиса федерации не указывает на федеративную форму государственного устройства, так как принципы и методы федерализма применяются и в унитарных государствах (регионализация унитарных государств), и в международных отношениях (организация международных союзов и ассоциаций), однако могут вести к формированию и последующему созданию федеративного государства.

В ходе исследования автор приходит к выводу о том, что федерализм в своей основе – это особая организация взаимоотношений властных структур, которые, в свою очередь, влияют на функционирование других составляющих общественной и государственной жизни (гражданское общество, политическую, правовую, культурную систему).

Федерализм как сложная, комплексная, динамично развивающаяся концепция выходит за пределы существующих классификаций. Дифференциация моделей федерализма, ориентированная на выявление культурных и этнических особенностей и геополитических свойств государства, объясняет причину многообразия форм федеративного устройства государства. Раскрывая феномен федерализма в сущностном аспекте, диссертант предлагает авторскую перспективную классификацию моделей современного федерализма.

Во *втором параграфе – «Современные зарубежные федеративные государства: особенности становления и развития (на примере США, ФРГ, Канады)»* – подробно исследуются государственно-правовые аспекты федеративного устройства посредством изучения опыта развития и функционирования классических федеративных государств.

В целях раскрытия внутренней структуры федеративного государства автор исследует федеративные государства – Соединенные Штаты Америки, Федеративную Республику Германия, Канаду, на их примере анализируя способ образования федерации, механизм работы федеративных структур, законода-

тельное закрепление федеративного государственно устройства, принципов его организации и функционирования.

На основе проведенного анализа федеративного устройства государств, учитывая всю его неоднородность, диссертант выделяет две группы признаков: обязательные, характерные для каждого федеративного государства (территориальный элемент, элемент организации власти, наличие палаты, представляющей интересы членов федерации, и т. д.); факультативные, встречающиеся в некоторых федеративных государствах (наличие у субъектов федерации собственного гражданства, национального языка, ограниченной международной правосубъектности и д. р.).

Анализируя положительные и негативные стороны федеративной организации государства, автор приходит к выводу о том, что в каждом конкретном государстве решение о преимуществах той или иной формы организации государственного устройства необходимо принимать с учетом множества факторов, важнейшими из которых являются политико-правовые традиции, размер территории и степень гомогенности общества.

Федеративная форма государственного устройства не означает автоматического наличия демократии в стране, в то же время наличие базиса для создания такового нельзя отрицать. Диссертант считает, что федеративная форма государственного устройства незаменима при организации демократического управления государством с большой территорией, при наличии многонационального населения (как в Российской Федерации). В таких случаях федерализм является исключительной возможностью сохранения государственного единства, и в этом случае укрепление и совершенствование федерации предпочтительнее перехода к основам унитарного государства.

Выполненное теоретическое и практическое исследование позволяет автору сформулировать понятие «федеративное государство»: это – единство располагающих широким кругом полномочий территориальных или (и) национально-территориальных единиц – субъектов федерации, скрепленное посредством функционирования федерального уровня власти, главной основой которого являются устойчивые, динамично развивающиеся отношения центра и регионов.

В *третьем параграфе – «Исторические аспекты эволюции форм государственного устройства в России»* – исследуется история эволюции российского федерализма, поднимается вопрос об исторических корнях российского федера-

лизма, выделяются несколько этапов развития федерализма в России, раскрываются специфические черты «советской федеративной системы», а именно провозглашение фактически унитарного государства федерацией; формирование субъектов Федерации на территории государства решением партийного руководства; создание многообразных форм автономий, фактический статус которых не имел отличий; неоднородное федеративное устройство государства и т. п.

Автор обращает внимание на то, что Россия располагала объективными условиями, обусловливавшими децентрализацию в форме федеративного устройства, такими, как естественно-территориальные, географические, национально-культурные, экономические особенности развития регионов государства. Данные условия существовали и в период абсолютной монархии в России, но власть императора их «нейтрализовала».

Диссертант подчеркивает, что многие из тех проблем, с которыми сталкивается Россия, проводя реформирование федеративной системы, обусловлены историей формирования федеративных отношений в нашем государстве. Российской Федерации в наследство от минувших лет и прошлого режима достались: проблемы национально-этнического характера; сложный субъектный состав; противоречивая нормативно-правовая база федеративных отношений, основанная на положениях Конституции государства и договорной практике; нерешенные вопросы принадлежности суверенитета и т. д. Данные недостатки федеративной модели государства во многом были разрешены Конституцией Российской Федерации 1993 г. Указанные выше негативные последствия оказались живучими в силу того, что, во-первых, они накапливались на протяжении всей истории формирования государственности России и отменить их в одночасье не представляется возможным; во-вторых, все старания руководства страны в данный период были направлены на сохранение целостности государства, форма же его выражения ушла на второй план.

Исследуя современное развитие государственного устройства России, автор уделяет особое внимание анализу места и роли Федеративного договора 1992 г. и Конституции Российской Федерации 1993 г., имеющим одно из решающих значений в развитии федеративных отношений в России.

Исследование эволюции государственного устройства России показывает, что путь, который прошла страна от фиктивного советского федерализма до современного федеративного государственного устройства, является единст-

венно правильным и необходимым для создания стабильного, политически и экономически сильного, единого демократического правового государства.

Вторая глава – «Сущность и принципы организации федеративного государства» – посвящена исследованию фундаментальных основ функционирования современных федеративных государств, а именно анализу целей, задач, функций и принципов их организации.

В *первом параграфе – «Цели, задачи и функции федеративного государства» –* отмечается, что особенности федеративного государственного устройства конкретного государства определены задачами и функциями, способами, методами и средствами распределения и осуществления государственной власти, условиями и причинами, определяющими процесс развития федеративных отношений, структурной организацией федерации.

Автор обращает внимание на то, что сущность любого государства, вне зависимости от того, является оно унитарным или федеративным, проявляется в его целях, направленности, социальном назначении. Генеральная цель развития общества и государства – поддержание целостности государства и создание прогрессивного развития социальной, экономической, политической жизни, приспособление личности, общества, государства к современным условиям при сохранении национальной и исторической идентичности, неприкосновенности территории государства. Данная цель едина как для федерации, так и для унитарного государства, если государство является социальным. Диссертант приходит к выводу о том, что содержательные аспекты сущности рассматриваемых форм государства совпадают.

Исследуя формальный аспект сущности государства, автор отмечает, что сложная многоуровневая организация федеративного государства влияет на систему его задач и функций. В федерации существуют как минимум два уровня государственной власти – федеральный и региональный, каждый из которых имеет свои приоритетные цели, задачи, интересы. Если перед федеральным центром стоят общие задачи развития и функционирования федерации в целом, то субъекты федерации стремятся решить региональные, местные проблемы. В диссертации сделан вывод о том, что в федеративном государстве система государственных интересов более сложна и многообразна, чем в унитарном. В федерации наряду с общими для иных форм государств задачами возрастает значение следующих задач: реализация принципа «единства в многообразии», то есть укрепление единства на фоне интеграции

и сохранения культурного своеобразия и самостоятельности регионов, развитие культур народов и этносов многонационального государства; создание условий для функционирования нескольких уровней власти; выравнивание экономического, политического, социального и иного уровня жизни населения на всей территории федерации и т. д.

Во *втором параграфе – «Теоретико-правовые аспекты суверенитета федерации в системе принципов федеративного устройства государства»* – рассматриваются принципы организации федеративного государства.

Анализируя принципы федеративного государственного устройства, автор акцентирует внимание на том, что данные принципы носят объективный и закономерный характер, являются основой и сущностной особенностью федерализма. Отмечено, что все принципы федеративного устройства тесно связаны и переплетены, но в то же время имеют различную направленность. Одни принципы служат проявлениями децентрализации, другие – централизации. Принцип единства правового пространства, территориальная целостность, единое экономическое пространство, единство системы государственной власти отличают федеративную форму государственного устройства и конфедерацию. Перечисленные выше принципы объединяют и сближают федеративное и унитарное государственное устройство. В то же время диссертант подчеркивает, что для федеративного государства в отличие от унитарного свойственно применение принципов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, а также принцип самостоятельности субъектов федерации, пределы которой устанавливаются конституционным или договорным путем. Данные принципы призваны обеспечивать необходимую степень децентрализации в федеративном государстве.

На основе анализа эволюции системы принципов федеративного устройства в диссертационном исследовании делается вывод, что современная теория и практика федерализма все больше внимания уделяют унитарным началам в федеративном государстве. Диссертант предполагает, что данная тенденция связана с желанием гармонизировать политическое, экономическое, социальное положение, сделать союз более прочным и единым, способным решать возникающие как внутренние, так и внешние проблемы. Проведено исследование системы принципов организации и функционирования федеративного государства в России, выявлены ее особенности.

Автор акцентирует внимание на проблеме принадлежности суверенитета в федеративном государстве и обосновывает принадлежность суверенитета только федерации. Теоретические рассуждения о возможности деления суверенитета в федерациях, а также об ограниченном суверенитете субъектов федерации диссертант считает подрывающими единство государства, негативно сказывающимися на стабильности федеративных отношений. Проведенное исследование позволило сформулировать вывод о том, что суверенитет в федеративном государстве не только выполняет функции международно-правового института, но и скрепляет федеративное государство в единое целое, не исключая разделения властных полномочий между федерацией и ее субъектами.

В Российской Федерации решение проблемы принадлежности суверенитета, вопросов о наличии у субъектов Федерации права выхода из состава государства затрудняется ввиду национально-территориальной организации субъектного состава России и конституционного закрепления права нации на самоопределение в качестве принципа федеративного государственного устройства. Учитывая данные обстоятельства, диссертант подчеркивает, что реализация принципа самоопределения народов ограничивается действием принципа территориальной целостности и единством федерации. Самоопределение многонационального народа в виде создания федеративного государства в данном случае не позволяет выйти из состава федерации отдельным народам и этносам, так как форма выражения принципа самоопределения отдельной нации или этноса ограничивается рамками территориальной целостности и единством государства.

В *третьем параграфе – «Разграничение предметов ведения и полномочий в федеративном государстве как основополагающий элемент правового статуса субъекта федерации»* – исследуется структурная специфика федеративного государства, обусловленная использованием различных методов и способов организации и функционирования федеративного государства.

Организация федеративного государства подразумевает наличие субъектов федерации, которые представляют собой территориальные образования, создающие один из уровней политической власти федеративного государства, обладающий всей полнотой государственной власти в пределах своего ведения и полномочий, установленных в ходе конституционного и (или) договорного процесса.

Тщательный анализ юридической литературы по указанной проблеме и рассмотрение существующих в юридической науке подходов к вопросам определения правового положения субъектов федерации позволили прийти к следующему выводу. Статус субъекта федерации складывается из двух элементов: материального (наличие территории, населения, атрибутов государственной власти и т. д.) и организационного (включает права и обязанности субъектов федерации). Решающее значение в определении содержания правового статуса субъекта федерации имеет разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Анализ мировой практики строительства и функционирования федеративных государств, исследование различных точек зрения специалистов дают возможность констатировать тот факт, что на данный момент не выработано универсального, не имеющего отрицательных сторон способа распределения полномочий между федерацией и субъектами.

Диссертант считает, что наиболее оптимальным способом разграничения компетенции в Российской Федерации является кооперативный способ, так как при его использовании субъекты федерации в большей степени защищены от влияния федерального центра на сферу ведения субъектов. Данный способ основан на объединении усилий властных уровней федерации для достижения общей цели и предполагает наличие совместной сферы ведения. Стабильное и эффективное функционирование федеративного государства подразумевает сбалансированное разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. В Российской Федерации для этого представляется целесообразным упразднение федеративных округов, которые, по существу, являются кризисным институтом, в настоящий момент реализовавшим свои задачи. Соотношение объема полномочий центра и регионов в России указывает на главенствующую роль федерального центра, что имеет как позитивные, так и негативные стороны.

В научной литературе нет единства мнений в решении вопросов организации субъектного состава федерации (может состоять из административно-территориальных и (или) национально-территориальных единиц). В ходе исследования автор приходит к выводу о том, что федерализм в большей мере способен обеспечить мир в многонациональном государстве при административно-территориальном принципе образования субъектов, но не в каждой стране есть возможность ему следовать. Структурная характеристика Российской Федерации отличается разнообразием форм составляющих федерацию образований:

административно-территориальных (края, области, города федерального значения) и национально-территориальных (республики, автономные округа, автономные области). Данное разнообразие явилось результатом исторического развития России и отражает особенности ее национального состава.

Автор приходит к выводу о том, что для органичного развития федеративных отношений в России необходимо, во-первых, учитывать объективные факторы, способствующие установлению федеративных отношений (например, единство и историческая общность народов); во-вторых, руководствоваться как юридически, так и фактически принципами федеративного устройства; в-третьих, совершенствовать и отлаживать механизм взаимодействия федерального и регионального уровней власти при непременном условии верховенства закона, подчинении ему всех властных структур; в-четвертых, выработать классификацию на основе обновленных критериев, факторов, воздействующих на федерацию в современных условиях, придав им системную конструкцию.

В **третьей главе – «Направления развития федеративных отношений в современных условиях» –** рассматриваются причины и условия детерминации федерализма, определяются основания и критерии для осуществления их классификации, выявляются условия реализации и механизм совершенствования федеративного государственного устройства в России.

Первый параграф – «Система факторов, определяющих дальнейшую эволюцию федеративных государств» – включает авторскую характеристику факторов детерминации федеративных отношений, анализ ведущих тенденций развития федерализма в целом и федеративных отношений в России, в частности.

В диссертационном исследовании отмечается, что на развитие федеративных отношений оказывают влияние как объективные (экономические, национальные (этнические), политические, организационно-управленческие, естественно-географические, исторические и иные), так и субъективные факторы. Учитывая важность оценки и учета факторов, воздействующих на возникновение, формирование, развитие федеративных отношений, диссертант классифицирует указанные причины и условия в зависимости от их роли в данном процессе на следующие группы: объективные, субъективные; внешние, внутренние; позитивные, негативные; трансформирующиеся факторы (могут менять свою позитивную направленность на негативную и наоборот); факторы, обусловливающие центростремительную тенденцию развития федеративных

отношений, факторы, предопределяющие тенденцию к децентрализации. Подчеркнем, что как центростремительные, так и центробежные тенденции могут явиться условием и причиной формирования федеративных отношений в зависимости от конкретной ситуации. Например, совокупность центростремительных факторов может обусловить создание федеративного союза независимых государств (США, ФРГ), в то же время центробежные силы могут оказать решающее влияние на преобразование унитарного государства в федеративное (Бельгия).

Анализируя причины и условия детерминации федерализма, автор приходит к выводу о том, что постоянное перераспределение властных полномочий между уровнями государственной власти в федерации обусловлено динамично меняющимися объективными и субъективными факторами, которые в конечном счете определяют дуалистический, амбивалентный характер развития федеративных отношений, выражающийся в сочетании центробежных и центростремительных тенденций. С одной стороны, современная экономическая и политическая ситуация требует создания сильного, централизованного государства, с другой – национальный фактор и структурная организация федеративного государства тяготеют к децентрализации, а соответственно, к усилению центробежных тенденций. Таким образом, маятниковый характер развития федеративных отношений обусловлен системой факторов, влияющих на их развитие.

Анализируя систему факторов, влияющих на развитие федеративных отношений в России, диссертант отмечает объективную обусловленность централистской тенденции. Однако в системе причин и условий, определяющих формирование и развитие федерализма в России, есть факторы, определяющие центробежную тенденцию развития федеративных отношений (национально-региональный, естественно-географический, исторический и т. д.), которые не позволят преобразовать Россию в унитарное государство.

Во *втором параграфе* – *«Перспективы развития российского федеративного государства»* – формулируются основные выводы относительно перспектив развития федерализма в России, вносятся предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Российский федерализм – это сложное, несопоставимое с существующими мировыми аналогами и не всегда однозначно оцениваемое специалистами и исследователями явление. Обозначим лишь некоторые проблемы организации

функционирования федеративного государственного устройства в России: существование субъектов с льготными, особыми режимами природопользования, хозяйствования, налогообложения и т. п. (например, Республика Саха (Якутия) и Татарстан), территориальная дезинтеграция Российской Федерации (региональное обособление ее субъектов, не выработан механизм взаимодействия субъектов); наличие сложносоставных субъектов Российской Федерации; возникновение спорных ситуаций при распределении предметов ведения; экономическая неравномерность развития, необходимость государственной поддержки большей части субъектов Федерации и т. п.

Вышеперечисленные проблемы указывают на необходимость реформирования федеративных отношений в России. Автор считает, что гармоничное экономическое и политическое развитие России невозможно без оптимизации субъектного состава Российской Федерации, предполагающего качественные и количественные изменения. Укрепление российской государственности требует сокращения численности ее субъектов, совершенствования национально-территориальной организации. Объединение субъектов Российской Федерации не решает ключевых проблем российского федерализма, заложенных в структуру Российской Федерации. Для оптимизации федеративного государственного устройства необходим учет специфических черт и истории государства; тщательный факторный анализ; построение теоретической идеальной модели федерализма для конкретного государства; планирование и разработка поэтапного реформирования, предполагающего блокирование негативных факторов и максимально возможное приближение к идеальной модели федерализма.

Учитывая общие и особенные черты развития федерализма в мире и исторические особенности Российского государства, автор предполагает, что оптимальная модельная конструкция российского федерализма должна характеризоваться как конституционно-правовая; централизованная; симметричная; с административно-территориальной структурной организацией субъектов Российской Федерации.

При выработке доктрины реформирования российской государственности диссертант считает обязательным учитывать следующие обстоятельства: во-первых, федерация в России является объективно сложившейся формой государственного устройства; во-вторых, при реорганизации федеративных отношений действовать необходимо с учетом интересов субъектов Российской Федерации; в-третьих, при определении пути реформирования должен учиты-

ваться прогрессивный опыт федеративных государств при решающем значении современных условий эволюции федеративных отношений и особенностей российского федерализма.

Основной целью реформирования федеративных отношений в России автор считает достижение политической и экономической стабильности развития субъектов Российской Федерации, соответственно, и государства в целом. Данная цель определяет следующие задачи: постепенное преобразование сложного субъектного состава, то есть отказ от смешанного принципа организации Российской Федерации в пользу административно-территориального; преодоление неравномерности экономического, политического, культурного развития субъектов Российской Федерации; сокращение числа субъектов Российской Федерации; повышение эффективности взаимодействия органов власти федерального и регионального уровней.

В диссертационной работе предложен авторский вариант реформирования федеративной системы в России.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, делаются теоретические выводы и обобщения, вытекающие из содержания работы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях

1. Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендуемых ВАК Минобразования России

1. *Бурбина Ю.В*. Истоки федеративной государственности России: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина /История гос-ва и права. – 2009. – № 4. – 0,4 п. л.
2. *Бурбина Ю.В*. Проблемы суверенитета федеративного государства: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Юрид. мир. – 2009. – № 3 (147) . – 0,4 п. л.
3. *Бурбина Ю.В.* Основные признаки современных федераций: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – 0,45 п. л.
4. *Бурбина Ю.В.* Актуальные вопросы теории федерализма, процессы федерализации: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Человек: преступление и наказание: науч. журн./ Академия ФСИН России. – 2009. – № 1 (64). – 0,4 п. л.
5. *Бурбина Ю.В.* Соотношение понятий «федерализм» и «федерация»: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Федерализм. – 2009. – № 2 . – 0,3 п. л.

6. *Бурбина Ю.В.* Перспективы российского федерализма: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Юрид. мир.– 2009. – № 7 (151) . – 0,35 п. л.

2. Иные публикации

7. *Бурбина Ю.В.* Проблемы государственного устройства России: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности УИС: сб. науч. тр. докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 2. – Рязань: Академия ФСИН России, 2007. – 0,2 п. л.
8. *Бурбина Ю.В*. Федерация в России на современном этапе: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности УИС: сб. науч. тр. докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 3. – Рязань: Академия ФСИН России, 2008. – 0,2 п. л.
9. *Бурбина Ю.В.* Функции современных федеративных государств: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Актуальные вопросы современного российского законодательства и организации деятельности УИС: сб. науч. тр. докторантов, адъюнктов и соискателей. Вып. 4. – Рязань: Академия ФСИН России, 2009. – 0,2 п. л.
10. *Бурбина Ю.В.* Основные начала российского федерализма: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Современное государство и право: проблемы теории и практики: сб. науч. ст. – Владимир: Изд-во Владимир. юрид. ин-та., 2008. – 0,2 п. л.
11. *Бурбина Ю.В.* Оптимизация субъектного состава федерации: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Молодежь и наука: реальность и будущее: материалы II Междунар. науч.-практ. конф.: в 9 т. Т. 5.: Юрид. науки. – Невинномысск: НИЭУП, 2009. – 0,25 п. л.
12. *Бурбина Ю.В.* Конституционные принципы российского федерализма: статья [Текст] // Ю.В.Бурбина / Сб.: Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф.: Правоотношения и юридическая ответственность. Ч. I. – Тольятти: Изд-во Волж. ун-та им. В.Н. Татищева, 2009. – 0,3 п. л.