

На правах рукописи

Нарлиев Тахир Ходжакулиевич

**Реализация принципа разделения властей
в Российской Федерации
(1991 – 2006)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва

2006

Диссертация выполнена на кафедре государственной политики философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор **Василенко И.А.**

Официальные оппоненты - доктор исторических наук, профессор **Гаджиев К.С.**, кандидат политических наук **Логинова А.М.**

Ведущая организация – Институт философии РАН, отдел социальной и политической философии

Защита состоится « 06 » сентября 2006 г в 15¹⁵ на заседании Диссертационного совета по политическим наукам Д 501 001 47 при Московском государственном университете им МВ Ломоносова по адресу 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, 1, корпус гуманитарных факультетов, ауд 1157.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им МВ Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан « 27 » октября 2006 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета
Доктор политических наук



Бойцова О Ю

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования.

Основные контуры формирования российской государственности, административно-политического и национально-территориального устройства России сегодня вполне обозначились. Принята и действует демократическая Конституция, созданы структуры президентской вертикали, представительный и законодательный орган в лице Федерального Собрания Российской Федерации, органы исполнительной и судебной властей. Но все же еще преждевременно говорить о том, что российская государственность, система власти со всеми ее атрибутами достигли достаточно зрелого уровня развития и способны одинаково эффективно выполнять все возлагаемые на них социально-политические задачи и функции. Можно утверждать, что еще не завершились процессы окончательного утверждения организационных структур власти, равно как и институтов политической демократии и федерализма, которые все еще находятся в стадии становления и совершенствования.

Нынешнее положение российской государственности характеризуется преобладанием динамических процессов над статикой, незавершенностью процесса формирования необходимого равновесия в конфигурации различных ветвей, институтов и органов власти как по горизонтали, так и по вертикали. Об этом свидетельствуют, например, реализованные в последние годы реформы, направленные на дальнейшее развитие и совершенствование политической демократии, принципов и механизмов организации власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Не случайно,

в процессе разработки и после осуществления этих реформ дискуссии о природе и перспективах российского федерализма не только не ослабли, но усилились вокруг старых и появившихся новых проблем

Дискуссии развернулись вокруг таких вопросов, как характер, нормативно-правовые принципы, масштабы, механизмы разделения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации, тип федерации, наиболее пригодный для российских реальностей, соотношение централизации и децентрализации в федеративном государстве, противоречие между принципом равноправия субъектов федерации и их разной конституционно-правовой природой, проблема совместимости принципов суверенитета и федерализма, место и статус органов местного самоуправления в их отношениях с властной системой федерального центра и субъектов Федерации и др

Сохраняется значительный и весьма важный пласт проблем, связанных с осмыслением форм и механизмов взаимодействия и взаимозависимости политической демократии и федеративной формы государственного устройства, выявлением оптимальных форм и механизмов взаимодействия между федеральным центром и субъектами федерации, определением путей преодоления асимметричности федерации и т д Остаются в должной мере не раскрытыми вопросы, касающиеся характера взаимоотношений трех уровней политического управления страны - федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления, вопросы разграничения между ними властных полномочий и функций, концептуальных аспектов конституционно-правовых основ российского федерализма

Все это обуславливает необходимость дальнейшего исследования отношений между политической демократией и федеративными принципами государственного устройства России, взаимосвязей горизонтального и вертикального разделения властных полномочий, принципов взаимодополняемости сдержек и противовесов властной горизонтали и вертикали. Все изложенное определяет значимость и актуальность темы диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы.

Хотя к настоящему времени по рассматриваемой проблематике появилось множество работ, посвященных формированию, развитию и совершенствованию политической демократии, федерализма, принципов организации власти в федеративном государстве, было бы преждевременно говорить о том, что на этот и ряд подобных ему вопросов в отечественной политической науке уже получены исчерпывающие ответы. Все еще мало глубоких теоретических исследований, посвященных осмыслению самой сути взаимосвязи и взаимоотношений горизонтального и вертикального разделения и разграничения властных полномочий и предметов ведения основных ветвей и уровней власти в условиях России.

Первые более или менее серьезные публикации были связаны с выявлением и анализом конкретных экономических проблем, процессов становления отдельных звеньев новой российской государственности, утверждения партийной и избирательной систем и т.д. В них представлен весьма широкий спектр мнений, подходов, оценок. В последние годы

эта тема все более становится предметом серьезных научных разработок, причем объем литературы, посвященный ей, постоянно растет. Смысловым исходным пунктом рассмотрения данной проблематики в российской философской, политологической и социологической литературе становится анализ основных тенденций и особенностей формирования и утверждения принципов, установок и институтов федеративного устройства в России. С этой точки зрения интерес представляют работы Р. Г. Абдулатипова, А. Н. Аринина и Г. В. Марченко, С. Д. Валентей, Ю. Л. Колчанова, Т. Д. Мамсурова и Л. Я. Кесельбренера, В. В. Кистанова, А. В. Мещерякова и др.¹

С точки зрения решения поставленной в диссертации задачи большой интерес представляют труды, посвященные анализу теоретических основ, конституционных и нормативно-правовых принципов как современного федерализма в целом, так и российского федерализма, в частности. В них в той или иной форме и степени затрагиваются различные аспекты государственного устройства России, в контексте теории государства и права. Среди них следует выделить исследования И. А. Василенко, В. В. Гуцола, Г. В. Каменской, Л. М. Карапетяна, А. А. Ливерского, В. Т. Кабышева, В. А. Черепанова, И. А. Умновой, Д. Тэпса, и др.²

¹ Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996; Аринин А. Н., Марченко Г. В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. - М., 1999; Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. - М., 1998; В. В. Кистанов. Федеральные округа. М., 2000; Мещеряков А. В. Российский федерализм: краткий историко-правовой очерк. М., 2004; Мамсуров Т. Д., Кесельбренаер Л. Я. Бюджетный федерализм. Экономика и политика. М., 2004.

² Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001; Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление. М., 2005.

Немаловажное значение имеют также труды, в которых предпринята попытка раскрыть состояние и тенденции развития современного российского федерализма, процессы становления и совершенствования конституционно-правовых основ федеративных отношений сквозь призму мирового опыта государственного устройства на принципах федерализма. В этом отношении выделяются исследования Н.В. Варламовой, В.Е. Чиркина, И.А. Коноховой и др.³ В них дано теоретико-методологическое обоснование анализа и понимания специфики тенденций социально-политического развития России, представлены концептуальные основы изучения историко-культурного, цивилизационного контекста осмысления проблем становления новой российской государственности. В этом плане интерес представляют работы, в которых проблемы и перспективы российского федерализма анализируются преимущественно в критическом ракурсе.⁴

В.Г. Каменская Федерализм мифы и реальность М, 1998, Карапетян Л.М. Федерализм и права народов М 1999, Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России СПб, 2002, Кабышев В.Т. Конституция России - правовая основа модернизации общества и государства В кн Конституция Российской Федерации и современное законодательство проблемы реализации и тенденции развития. Материалы международной конференции Саратов, 2003 Ч.1, Черепанов В.А. Теория российского федерализма Учебное пособие М, 2005, Тэйс Д. Проблемы национального самоопределения в условиях реформирования российского федерализма М, 2005) В ряду этих работ выделяются публикации Захарова А.Е., Фарушкина М.Х., Гуцол В.В. и др. (Захаров А.Е. Pluribus UNUM Очерки современного федерализма М, 2003, Фарушкин М.Х. Федерализм теоретические и прикладные аспекты М, 2004, Гуцол В.В. Правовые основы Российского государства М, 2006, Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма - М 1998,

³ Варламова Н.В. Современный российский федерализм конституционная модель и политико-правовая динамика М, 2001, Чиркин В.Е. Конституционное право России М, 2003, Конохова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт итоги становления и развития М, 2004

⁴ Э. Паин Пиночет Модель для сборки // Независимая газета, 28 августа 2006, М.В. Столяров Компетентность власти Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования М, 2006, Столяров М.В. Регионализм как путь дефедерализации России // (<http://www.kazanfed.ru/actions/konfer12/7/>), Д. Фурман Президент Путин как русский Гамлет // Независимая газета, 30 сентября 2006

В последние годы немало российских исследователей рассматривают процесс современных административных реформ в нашей стране. Среди них можно выделить работы А.А. Акульчева, И.А. Василенко, В.Г. Игнатова, Зайцевой Т.В., Иванова А.А., Комаровского В.С., Купряшина Г.Л., Понделкова А.В., Старостина А.М.⁵ и др.

Нельзя обойти материалы, суждения, идеи и выводы Международной конференции «Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Российское государство в контексте европейского федерализма)», проведенной Институтом Европы РАН совместно с Фондом им. Фридриха Эберта (Германия) 30–31 октября 2000 г. в г. Москве, Международной конференции «Разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти в Российской Федерации» (Санкт-Петербург, 23–24 апреля 2002 года), организованной Администрацией Президента Российской Федерации, Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации при поддержке Конгресса местных и региональных властей Европы и при участии Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Проблемы разграничения

⁵ Акульчев А.А., Игнатов В.Г., Понделков А.В., Старостин А.М. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // Вестник МГУ, Сер. 12 Политические науки, №1, 2004, Василенко И.А. Сравнительный анализ административных реформ в ведущих странах мира // Государственное и муниципальное управление М., 2005 Василенко И.А. Административные реформы во Франции // «Проблемы теории и практики управления», 2005, №1, Василенко И.А. Реформы местного самоуправления в Германии // «Проблемы теории и практики управления», 2005, №6, Василенко И.А. Административные реформы в Великобритании // Государственная служба, 2005, №2, Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. М., 2003, Иванов А.А. Социальные механизмы формирования государственной службы // Государственная служба, №4, 2004, Комаровский В.С. Открытость власти как приоритет административной реформы // Государственная служба, №5, 2004, Купряшин Г.Л. Концептуальные основания административных реформ // Вестник МГУ Сер. 21 Управление (государство и общество) 2004, №2

компетенции между уровнями публичной власти по вертикали // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2003, № 1), Научно-практической конференции «Централизация власти и перспективы российского федерализма», состоявшейся 21 декабря 2004 г., организаторами которой выступили Казанский институт федерализма, Институт современной политики, Клуб «Демократическая альтернатива», Конференции «Современные тенденции развития федерализма и демократических институтов в России», состоявшейся в Москве 6 декабря 2005 г

Нельзя не отметить также работы зарубежных авторов, которые уделяют значительное внимание теоретическим проблемам федеративного государственного устройства в странах Запада. В их числе можно назвать М Берджеса, А Вильдавски, Дж Глейсона, Дж Смита, И Дючесика, П Кинга, Т Колена, В Райкера, Д Элейзера и др.⁶

Среди диссертационных исследований последних лет, посвященных развитию принципов федерализма и демократии в современной России, можно назвать работы Е В Андриюшиной, Р Г Нуреева, Д А Осипенко, В В Мазиашивили,⁷ в которых рассматриваются актуальные проблемы реформирования различных ветвей власти в РФ

⁶ Burgess M, Gagnon A-G Ed, *Comparative federalism and federation competing traditions and future directions* - Toronto, 1993, Colan T *New federalism Intergovernmental reform from Nixon to Reagan* - Washington D C, 1988, Duchacek I *The territorial dimension of politics (within, among, and across nations)* - Colorado, 1986, Duchacek I *Comparative federalism The territorial dimension of politics* - NY, 1987, Elazar D *Exploring federalism* - Tuscaloosa, 1987, Elazar D *Federalism and the way to peace* - Ontario, 1994, Gleason G *Federalism and nationalism The struggle for republican rights in the USSR* - San Francisco, 1990, King P *Federalism and federation* - Baltimore, 1982, Smith G ed, *Federalism The multiethnic challenge* - London Longman House, 1995, Wildavsky A *Federalism and political culture* - New Brunswick, 1998

⁷ Андриюшина Е В *Местное самоуправление как институт российской государственности* Дисс канд полит н, М, 2006 Игошин И Н *Институциональные деформации в политической сфере российская специфика* Дисс канд полит н, М, 2004 Нуреев Р Г *Федерализм в России как посткризисная*

Проведенный анализ литературы позволяет сделать вывод о том, что несмотря на то, что в последние годы растет интерес российских ученых к исследованию проблем эволюции институтов демократии и федерализма в современной России, до сих пор в научной литературе нет специальных исследований, посвященных эволюции принципов разделения властей в РФ, поэтому настоятельно назрела необходимость в таком актуальном исследовании

С учетом названных реальностей, в качестве **объекта исследования** выдвигается институт разделения властей в Российской Федерации в условиях переходного периода

Предметом исследования является эволюция принципов горизонтального и вертикального разделения властей в Российской Федерации в 1991–2006 гг

Цель и задачи исследования.

Целью диссертационной работы является изучение механизмов взаимосвязи и взаимодополняемости горизонтального и вертикального разделения властей, а также основных направлений укрепления властной вертикали в Российской Федерации в 1991-2006гг. Поставленная цель потребовала решения следующих исследовательских задач

- выделить особенности горизонтального и вертикального разделения властей в Российской Федерации,
- вычлнить и исследовать систему взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации,
- определить оптимальные пути совершенствования отношений органов государственной власти федерального

форма укрепления государственности Дисс канд полит н, М, 2005 Мазиашвили ВВ Реформирование административно-государственного управления в России на рубеже XX-XXI вв анализ основных тенденций Дисс канд полит н, М, 2003

центра и субъектов федерации в контексте современной тенденции укрепления властной вертикали в РФ,

- определить сущностные характеристики местного самоуправления, его место и роль в системе политического управления страной, а также выявить новые тенденции в его современном реформировании.

Хронологические рамки исследования охватывают период 1991-2006гг, который относится к современным политическим и административным реформам в РФ

Использованные источники.

При изучении этих проблем и для обоснования основных выводов и положений диссертации использован широкий круг источников, а также разработки отечественных и зарубежных политологов, правоведов и социологов, внесших свой вклад в создание теоретической и методологической базы изучения данной проблемы

Естественно, главным источником при написании работы послужила Конституция Российской Федерации Широко были использованы Федеральный договор, законодательные акты Федерального Собрания, соответствующие Указы Президента, постановления и распоряжения федерального Правительства, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации и др

Важным подспорьем при написании работы стали материалы средств массовой информации, таких как «Известия», «Российская газета», «Независимая газета» и др, а также периодических научных и политических изданий «Федерализм», «Мировая экономика и международные

отношения», «Политические исследования», «Эксперт», «Власть» и др

Методология исследования

Анализ формирования новой российской государственности опирается на социально-философские и политико-культурные разработки отечественных и зарубежных ученых. Из них прежде всего взяты те установки и положения, которые раскрывают смысл и социально-историческую значимость демократии, гражданского общества, федерализма, в связи с базовыми установками и ориентациями основных течений политико-философской и политико-культурной мысли. Естественно, что в диссертации используется понятийно-категориальный аппарат, разработанный в современной западной и отечественной научной литературе. Особенно, О Ф Шаброва, Г В большим подспорьем послужили теоретические разработки И А Ильина, Л Дюги, И Дючесика, Д Элейзера, В И Коваленко, А И Соловьева Каменской и др

Будучи теснейшим образом связаны с важнейшими сферами общественной жизни и системой политического управления, горизонтальное и вертикальное разделение властей невозможно адекватно оценить без применения междисциплинарного подхода, включающего в данном случае элементы политологического, социологического, правоведческого и исторического анализа. Автор использовал также принципы системного, социокультурного и ситуационного подходов в своем исследовании. Такой междисциплинарный подход позволяет повысить уровень

исследования и приблизить его к современным требованиям строительства федеративных и национальных отношений

Основные положения, выносимые на защиту.

1. В качестве условной точки отсчета исследования берется тезис о том, что в демократическом федеративном государстве систему сдержек и противовесов на федеральном, региональном и муниципальном уровне на основе разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную ветви по горизонтали нельзя отделить от системы сдержек и противовесов, осуществляемой с помощью разделения властных полномочий по вертикали между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления. Иначе и не может быть, поскольку ценности, принципы и институты политической демократии и федерализма взаимно обуславливают и дополняют друг друга, в совокупности составляя единую государственно-политическую систему.

2. Во многом сущностные характеристики государственного устройства сходятся в точке пересечения принципов федерализма, субсидиарности, единства властной вертикали и политической демократии. В результате в федеративном государстве основополагающие демократические принципы действуют не только в отношениях между личностью, обществом и государством, между правительством и оппозицией, между различными социально-политическими силами, но и между различными уровнями власти по вертикали.

3. Субсидиарность, автономизация, децентрализация, самостоятельность субъектов Федерации в решении множества вопросов регионального и местного значения

нельзя рассматривать как факторы, способные ослаблять или подорвать государственное единство, привести к его фрагментации и распаду. Более того, значительно сокращая разрыв между властями и простыми гражданами, обеспечивая легитимность государства и властной системы в глазах народа, они могут служить средством укрепления целостности и единства государства, что, в свою очередь, создает условия для укрепления властной вертикали. Суть федерализма состоит в том, что он не допускает альтернативность централизации и децентрализации, поскольку в условиях федеративного устройства они не исключают, а дополняют друг друга.

4. Современные условия развития российской государственности требуют сохранения ряда основополагающих принципов исторически сложившейся конструкции государственного устройства с сильным властным центром, который является не препятствием, а, наоборот, реализацией принципов федерализма, субсидиарности и децентрализации, фактором и инструментом их рациональной и эффективной реализации. Поэтому децентрализация некоторых полномочий и функций, отнюдь не должна привести к сколько-нибудь серьезному сокращению роли федерального центра в системе управления важнейшими сферами функционирования общества. Именно в этом контексте следует оценивать шаги, предпринимаемые высшим руководством Российской Федерации по восстановлению и укреплению властной вертикали. Такой вектор развития призван обеспечить приоритет общенационального, общероссийского, общегосударственного начал над

региональными, партикулярными и иными началами и интересами

5 Каждый из трех главных уровней во властной иерархии федеративного государства – федеральный центр, субъекты Федерации и органы местного самоуправления – имеют как общие для всех, так и собственные, присущие только каждому из них цели и интересы, которые не всегда могут совпадать, а нередко могут противоречить друг другу. Поэтому естественно, что отношения между ними складываются на органическом сочетании теснейшего сотрудничества и соперничества или конкуренции, основанной на ориентации каждой из сторон на защиту своих интересов. Решение данного противоречия достигается с помощью важнейшего принципа вертикального разделения властных полномочий, субсидиарности, децентрализации, каким является разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектов, а также органами местного самоуправления.

6 В современной России реформа местного самоуправления проводится в рамках концепции выстраивания единой вертикали власти, что связано с укреплением порядка, с одной стороны, и с развитием институтов гражданского общества и самоуправления, с другой. Однако в качестве проблемных зон этой реформы выступают разрастание бюрократического аппарата на местах, некоторое ограничение самостоятельности местного самоуправления, а также выраженная тенденция к его огосударствлению.

Научная новизна исследования заключается в том, что это в сущности одна из первых работ, в которой поставлена

задача комплексного междисциплинарного исследования основных направлений, особенностей и тенденций развития принципов горизонтального и вертикального разделения властей в Российской Федерации в 1991-2006 гг, что привело к следующим результатам

- определены основные параметры горизонтального и вертикального разделения властей, обозначены успехи, трудности и неудачи в реализации этих принципов в современной РФ;

- сделан вывод, что в российских условиях, децентрализация, составляющая одну из сущностных характеристик федерализма, должна носить дозированный характер, что должно обеспечиваться строгим соблюдением приоритета федеральной конституции и всемерным укреплением властной вертикали,

- показано, что при всей сложности существующего ныне положения, когда сохраняется неравноправие различных субъектов федерации, рано или поздно перед Российской Федерацией также неизбежно встанет вопрос о достижении симметрии, уравнивании всех без исключения субъектов, независимо от их географического положения, размеров, национального состава и других факторов

- показаны новые тенденции в реформировании местного самоуправления, которые связаны прежде всего с выраженным стремлением к его дальнейшему огосударствлению и встраиванием в систему властной вертикали в стране.

Научно-практическая значимость исследования.

Полученные результаты исследования могут быть использованы в научной, педагогической и прикладной сферах деятельности. В сфере науки их можно использовать при дальнейшем изучении эволюции принципов федерализма и демократии в рамках современных административных реформ в РФ.

В педагогической области результаты исследования можно использовать при чтении курсов по политологии и государственному управлению в вузах и на курсах повышения квалификации государственных служащих.

В сфере практической политики и государственного управления результаты исследования можно использовать для обоснования конкретных рекомендаций по реформированию государственных структур в России.

Апробация результатов исследования.

Основные идеи и положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры государственной политики и управления философского факультета МГУ в июне 2006 г., на Ломоносовских чтениях (2006г). Основные положения и выводы диссертационного исследования, а также содержащиеся в нем рекомендации изложены в публикациях автора.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность, степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и

задачи, гипотеза диссертационного исследования, определяются методологические основы работы, научная новизна и практическая значимость результатов исследования

В первой главе - «**Взаимосвязь политической демократии и федеративных принципов государственного устройства в современной России**» - излагаются основные характеристики политической демократии как государственного устройства РФ, рассматриваются принципы горизонтального разделения властей и их реализации в современной РФ, а также взаимосвязь горизонтального и вертикального разделения властных полномочий.

Автор отмечает, что принятие Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года ознаменовало радикальный разрыв с господствовавшей в советский период авторитарной системой государственного устройства и переход на рельсы политической демократии и реального федерализма. Если в советский период принцип разделения властей считался «буржуазным», то в современной Конституции РФ этот принцип нашел свое реальное воплощение

Автор подчеркивает, что для такой многообразной в природно-географическом, этно-национальном, конфессиональном, социокультурном и экономическом отношениях страны, как Россия, оптимальным является федеративное устройство, поскольку неразрывное единство, жизнеспособность, межнациональный и социальный мир и благосостояние Россия может обеспечить себе лишь на путях построения правового федеративного государства, характеризующегося органическим сочетанием элементов централизации и децентрализации власти и системы управления. Федерализм, плюралистическая демократия и

правовое государство выступают в качестве неотъемлемых составных частей единой модели государственного устройства, что находит выражение в органическом сочетании горизонтального разделения власти между тремя самостоятельными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – и вертикальным разделением власти между тремя уровнями власти – федеральным, региональным и местным

В диссертации подчеркивается, что ключевым средством реализации принципа вертикального разделения власти является разграничение предметов ведения между федерацией, субъектами федерации и местным самоуправлением на принципах субсидиарности, которые, согласно Конституции и действующему законодательству Российской Федерации, в пределах своих полномочий осуществляют возложенные на них функции самостоятельно, без вмешательства в компетенции друг друга. При этом разделение властей отнюдь не означает раздельное их существование, поскольку они, дополняя друг друга, составляют интегральные составляющие единой государственной власти, юрисдикция которой распространяется на всю территорию и на всех граждан Российской Федерации. Такое единство обеспечивается Конституцией, федеральными конституционными и федеральными законами, нормативно-правовыми актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления

Вместе с тем, автор подчеркивает, что принцип разделения властей, как и другие институты современной демократии не статичен, он непрерывно развивается и совершенствуется на разных этапах развития общества. В диссертации подчеркивается, что оптимальные формы

разделения и взаимодействия властей в России еще не устоялись и требуют дальнейшего совершенствования

Автор полагает, что российская модель разделения властей сопоставима с моделями, распространенными в Латинской Америке, где конституции провозглашают принцип разделения властей, но на практике президент и правительство занимают привилегированное положение по отношению к другим ветвям власти. Сегодня многие российские политологи отмечают, что система разделения властей в России все больше смещается в сторону исполнительной власти, причем полномочий у президента значительно больше, чем у правительства.⁸ Автор во многом согласен с О.Ф. Шабровым, который считает, что основная опасность для России таится в нарушении принципа необходимого разнообразия в системе управления. Искусственный симбиоз ветвей власти под президентским зонтиком может несколько упростить систему органов государственной власти России и снизить эффективность государственного управления.⁹

В диссертации отмечается также, что сегодняшние проблемы, затрудняющие эффективное взаимодействие властей, связаны также с наличием сферы совместного ведения РФ и ее субъектов, предусмотренной Конституцией РФ. На начальном этапе строительства правового государства эта 72 статья была необходимой, но сегодня она выступает «конфликтогенным фактором», создавая основания для разночтений. Автор считает, что существенным недостатком, затрудняющим взаимодействие властей по вертикали, является отсутствие федерального закона, закрепляющего механизм

⁸ Комутков С.В. От единовластия к разделению властей // Власть, 2005, №1 С 21

⁹ Шабров О.Ф. Политико-административное управление в Российской Федерации: состояние и актуальные проблемы // Власть, 2004, №11 С 13

согласительных процедур для устранения разногласий между органами государственной власти РФ, на что указывают многие современные исследователи¹⁰ Действительно, принятие такого закона могло бы значительно усилить сложившуюся систему разделения властей

В диссертации отмечается, что во всех ветвях власти для повышения эффективности управления необходима последовательная борьба с бюрократизмом, разрастанием административных звеньев на всех уровнях. Именно бюрократизм часто мешает эффективной реализации принципа разделения властей

Таким образом, сегодня институт разделения властей в России требует пристального внимания не только профессиональных политиков и политологов, но и гражданского общества

Во второй главе - **«Разграничение предметов ведения федерального центра и субъектов федерации»** - рассматриваются особенности, принципы и направления разграничения предметов ведения федерального центра и субъектов федерации, а также основные направления реформы властной вертикали

Автор подчеркивает, что при оценке преимуществ и недостатков федеративной формы государственного устройства нельзя противопоставлять принципы централизации и децентрализации Суть федерализма состоит в том, что он исключает их альтернативность Они не исключают, а дополняют друг друга, хотя приоритетность того или иного из них зависит от конкретных экономических,

¹⁰ Толкачев КБ Взаимодействие ветвей власти в условиях административной реформы // Власть, 2004, №10 С 6

политических, геополитических факторов. К тому же федерация в нынешних российских условиях предполагает сохранение ряда основополагающих принципов исторически сложившейся государственной конструкции. Речь идет прежде всего о сильном властном центре, который при соблюдении соответствующих принципов организации его отношений с субъектами Федерации не противоречит федеративным принципам государственного устройства.

Федерализация, автономизация или какая-либо иная форма децентрализации сами по себе не могут служить фактором подрыва единства, фрагментации или распада государства по той простой причине, что в конечном счете каждый субъект федерации, самоуправляющееся сообщество или территориально-политическая единица, каждый район, каждая автономия при всем стремлении к самостоятельности при решении тех или иных вопросов кровно заинтересованы в укреплении единства государства, поскольку качество и уровень жизни людей в основополагающих аспектах зависит от уровня экономического, социального и политического развития страны в целом. Более того, при рациональном использовании федерализация и децентрализация могут служить фактором, укрепляющим государственное единство.

Самостоятельность и независимость органов власти федерации и субъектов федерации проявляются в разделении властных полномочий и разграничении полномочий между двумя уровнями, основывающихся на принципе невмешательства в сферы полномочий друг друга. При этом сохраняется приоритет Конституции Российской Федерации и федерального законодательства перед конституциями,

уставами и иными нормативно-правовыми актами субъектов федерации.

Федеративное устройство, поощряя децентрализацию властных полномочий и функций, отнюдь не предполагает сколько-нибудь серьезного сокращения роли федерального центра в системе управления важнейшими сферами функционирования государства. Более того, как свидетельствуют шаги, предпринимаемые высшим руководством Российской Федерации по восстановлению и укреплению властной вертикали, эта роль не сокращается, а наоборот, возрастает. Более того, всячески стимулируется примат общенационального, общероссийского, общегосударственного над партикулярными, региональными или иными началами и интересами. В диссертации отмечается, что властная вертикаль из семи федеральных округов со своими полномочными представителями стала более эффективным звеном в системе государственного управления, чем существовавшие до этого представители Президента РФ в каждом из 89 субъектов РФ.

В рассматриваемом контексте показательно, что в последние годы положения конституций некоторых национальных республик и уставов ряда субъектов Федерации, а также договоры между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов Федерации, противоречащие федеральной Конституции, либо по собственной инициативе субъектов, либо после решений Конституционного Суда РФ отменены. В результате практически все субъекты Федерации привели свои основные законы и иные нормативные акты в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

В третьей главе - «**Местное самоуправление в системе вертикального разделения властей**» - рассматриваются сущностные характеристики местного самоуправления как института народовластия, взаимосвязь органов государственной власти и местного самоуправления, а также современная реформа местного самоуправления

В диссертации подчеркивается, что местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов демократической политической системы и гражданского общества, системы социального и политического управления ключевыми сферами общественной жизни. Оно выражает принципы народовластия и народного суверенитета на третьем, самом нижнем уровне социального и политического управления, занимающегося главным образом управлением делами, имеющими жизненно важное значение для жителей данного местного сообщества или муниципалитета. Важно подчеркнуть также, что как институт власти, в наибольшей степени приближенный к местному населению, местное самоуправление призвано регулировать общественные отношения на территории, на которую распространяется его юрисдикция и обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей его населения;

Автор обращает внимание, что особое значение местного самоуправления состоит в том, что оно обладает способностью оперативно реагировать на проблемы, возникающие на местах, учитывая особенности природно-географических, социально-экономических, этно-национальных, конфессиональных и иных факторов. Для реализации возложенных на него полномочий и функций

местное самоуправление пользуется самостоятельностью и в этом плане ни один из вышестоящих уровней власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по предметам его исключительного ведения

В диссертации отмечается, что современная система местного самоуправления в России основывается на принципах и положениях, сформулированных в Европейской хартии местного самоуправления, суть которых состоит в том, органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления своих полномочий и функций. В силу названных принципов местное самоуправление является институтом гражданского общества и, поэтому, согласно Конституции Российской Федерации оно выведено за скобки властной структуры государства

Вместе с тем автор подчеркивает, что местное самоуправление выполняет также общегосударственные задачи на местном уровне и в силу множества факторов не способно эффективно функционировать без поддержки – особенно финансовой – государства. В этом отношении оно составляет самый нижний уровень государственной власти. Более того, государство вправе контролировать деятельность органов местного самоуправления для соблюдения ими Конституции и законов Российской Федерации. Таким образом, выполняя двуетадийную функцию, местное управление является одновременно институтом как гражданского общества, так и государства, занимая как бы промежуточное место между ними

Особое внимание в диссертации отводится современному этапу реформирования местного самоуправления, который начался в октябре 2003 года с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Автор отмечает, что впервые в законе четко дается классификация территориальных поселений, которые создают первичную структуру местного самоуправления Говоря о проблемных зонах нового этапа реформы местного самоуправления, в диссертации отмечается разрастание бюрократического аппарата на местах, некоторое ограничение самостоятельности местного самоуправления, выраженная тенденция к его огосударствлению

Таким образом, современный этап реформирования муниципального управления вызывает достаточно большие сложности и претворение в жизнь намеченных преобразований потребует значительных усилий как местных властей, так и государства

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы работы

Содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора

1 Нарлиев Т Х Взаимосвязь вертикального и горизонтального разделения властных полномочий// Власть, 2006, № 4, С 45-50

2 Нарлиев Т Х К вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации // Власть, 2006, № 6, С 23-26

3 Нарлиев Т Х Проблема горизонтального и вертикального разделения властных полномочий в федеративных государствах // Experimentum, 2006, С 115-120

Отпечатано в копицентре « СТ ПРИНТ »
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус
www.stprint.ru e-mail zakaz@stprint.ru тел 939-33-38
Тираж 70 экз Подписано в печать 27 10 2006 г