

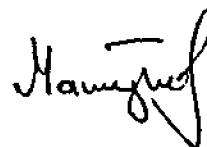
На правах рукописи

МАШУКОВ Инал Хасанбиевич

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР И СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ:
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПРЕДМЕТОВ
ВЕДЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ
(на примере Кабардино-Балкарской Республики)**

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

**Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор политических наук
Возжеников Анатолий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор
Столяров Михаил Венедиктович

кандидат политических наук
Фадеев Владимир Владимирович

Ведущая организация: Институт научной информации по
общественным наукам РАН

Защита состоится 2 ноября 2006 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, ауд. 3372.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 2 октября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук,
доцент



С.А.Пистрякова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. К началу третьего тысячелетия российская политика перманентного разрешения противоречий между органами исполнительной власти в центре и на местах исчерпала себя. Теперь ей на смену должна придти политика, устремленная в будущее. И для этого государству очень важно выработать новую методологию, на которой бы выстроилось эффективное (с точки зрения ресурсов и политического управления) распределение полномочий и предметов ведения федерации и субъектов федерации. Несмотря на многие позитивные изменения, это действительно центральная политическая проблема в Российском федеративном государстве сегодня до конца не решена. Президент Российской Федерации В.В.Путин подчеркивает: «...Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления. Крупная задача в сфере государственного строительства – это укрепление Федерации. Главный результат которого мы добиваемся – это построение эффективного государства в существующих границах»¹.

Исследование обусловлено острой необходимостью целостной и эффективной системы обеспечения национальной безопасности России, в полной мере задействующей политический, экономический и социальный потенциал всех субъектов РФ.

Более того, исследование федеративных отношений нацеливает нас на разработку механизмов контроля за деятельностью органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Наличие подобных механизмов представляется одним из важнейших условий безопасности каждого гражданина Российской Федерации, а также служит залогом стабильности в обществе.

Сейчас в стране созданы предпосылки для серьезной и масштабной работы по обеспечению экономического, политического и культурного процветания Российской Федерации. Взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации должны строиться на принципах эффективности и полезности для общего благосостояния всех граждан России, постоянного наращивания их духовного и материального благополучия, обеспечивающего действительную безопасность и свободу личности.

¹ См.: Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 26 апреля 2005 г. № 86(37-55).

Без четко построенной вертикали власти, без налаженных механизмов контроля разграничения полномочий и предметов ведения между исполнительными органами власти Российской Федерации, исполнительными органами власти на местах в субъектах Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности страны в целом и каждого ее гражданина в частности, просто невозможно.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловили также имеющие место исторически сложившиеся недостатки системы федеративных отношений, которые и сегодня негативно сказываются на взаимоотношениях государственных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Процессы демократизации и модернизации в России, получившие поддержку Президента РФ В.В.Путина, настоятельно требуют по-новому смотреть на всю систему отношений между органами исполнительной власти в центре и на местах. Данное обстоятельство требует более детально проанализировать конституционно-правовые аспекты российского федерализма, работать над оптимизацией процесса федеративных отношений между государственными органами исполнительной власти различных уровней в Российской Федерации.

Опыт Кабардино-Балкарской Республики и других субъектов Российской Федерации свидетельствует, что федеративные договоры между республиками и федеральным центром в целом ряду договорных позиций противоречили содержанию Конституции Российской Федерации. Изначально в формировании алгоритмов разграничения полномочий и предметов ведения были допущены ошибки, которые создают по сей день весьма благоприятную почву для сепаратизма в некоторых республиках РФ, в том числе в Кабардино-Балкарской Республике. Для избежания угроз целостности Российской Федерации необходимы эффективные механизмы взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации с государственными органами исполнительной власти в республике, которые, в свою очередь, опираясь на четкое понимание своих полномочий и круга предметов ведения, должны эффективно взаимодействовать с муниципальными органами власти в вопросах обеспечения жизненно важных интересов граждан.

Степень научной разработанности темы. Нельзя сказать, что вопросы совершенствования федеративных отношений не находят внимания в отечественной и зарубежной политологии. Только за последние 15 лет в России защищено свыше двухсот кандидатских и докторских диссертаций,

исследующих те или иные аспекты совершенствования федеративных отношений¹. Проблема разграничения власти, разделения полномочий волновала ученых еще со времен древности. Однако эта проблема упоминается в их трудах скорее как производное от изучения иных проблем в государственном устройстве. Но, так или иначе, начало изучению этих вопросов было положено такими мыслителями как: Аристотель, Платон, Эпикур. В более поздний период к этим вопросам возвращаются, хотя все еще не детально, И. Кант, Г.В. Гегель, Ж.Ж. Руссо, Д. Локк, Ш. Монтескье² и др.

Большое внимание изучению проблематики разграничения полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации уделяется на кафедре национальных, федеративных и международных отношений РАГС при Президенте Российской Федерации. В 1994-2005 гг. широко исследовалась данная тема в научных работах ученых кафедры национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте РФ Р.Г. Абдулатипова, Аракчаа К.Д., Болтенковой Л.Ф., Власова В.И., Дашдамирова А.Ф., Жарникова А.Е., Калининной К.В., Мацнева А.А., Михайлова В.А., Медведева Н.П., Пистряковой С.А., Столярова М.В., Савельева В.А. и др.³.

¹ См.: Мухаметшин Ф.Х. Федеративные отношения как фактор социально-политического развития республики – субъекта Российской Федерации. М.: РАГС, 2001; Баргандтия Б.А. Разграничение предметов ведения и полномочий как проблема совершенствования федеративных отношений в России. М.: РАГС, 1998; Барабанщиков А.С. Разграничение полномочий в системе государственной власти Российской Федерации. М.: РАГС, 2003; Макаров С.В. Обеспечение региональной безопасности как фактор укрепления федерализма в России. М.: РАГС, 2005; Рудаков А.В. Механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации: проблемы совершенствования.

² См.: Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С.290; Соч.: *Ergicurea*, ed. H.Usener, Lipsiae, 1887; Платон. Соч. в 4-х т. Т.3. М.: Мысль, 1964. С.268-285; Аристотель. Соч. в 4-х т. Т.4. М.: Мысль, 1983. – С.376-644; И.Кант. Соч. в 6-ти т. Т.5. М.: Мысль, 1963. С.522-530; Ж.Ж.Руссо. Избр. произв. в 3-х т. Т.3. Государственное изд-во Художественной литературы, 1961. С.298-311; Т.Локк. Соч. в 3-х т. Т.3. М.: Мысль, 1964. С.308-316.

³ См., например: Абдулатипов Р.Г. Российский федерализм: Опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998; Болтенкова Л.Ф. Российский федерализм и правовые проблемы приграничных территорий //Сборник: Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып.6. М.: РАГС, 2004; Дашдамиров А.Ф. Федеративные отношения в призме демократических преобразований // Российский Федерализм: от Федеративного

Большой вклад в изучение современного российского федерализма, в том числе и процесса субсидиарности полномочий и предметов ведения федерального центра и субъекта федерации внесли работы А.С.Автономова, Г.В. Атаманчука, С.Д.Валентя, В.Г. Вишнякова, А.В.Васильева, М.В.Баглая, Н.А.Емельянова, Г.В.Мальцева, В.В.Табolina, В.Е.Чиркина, И.А.Умновой и др.¹

Однако в своих работах эти ученые, за редким исключением, практически не касаются взаимосвязи процесса разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти РФ и субъекта Федерации с национальной безопасностью России. В свою очередь вопросам решения проблем национальной безопасности на современном этапе развития Российской Федерации уделяют значительное внимание в своих работах: Авдеев Ю.И., Абдулатипов Р.Г., Арбатов А.Г., Барановский В.Г., Бельков О.А., Белогубова М.Н., Боголюбов Г.А., Бордачев Т.В., Буркин А.И., Возжеников А.В., Выборнов М.В., Гушер А.И., Дворкин В.З., Картунов А.В., Кузнецова В.Н., Лазарев И.А., Прохожев А.А., Синеев Н.В., Сергеев Г.М., Тихомиров Ю.А., Татаркин А.И., Шекин М.А. и др.²

Проблемы реализации жизненно важных интересов региональной

договора до наших дней. М., 2002. С.111-117; Жарников А.Е. Российский Федерализм и этнический фактор // Российский Федерализм: от Федеративного договора до наших дней. М., 2002. С.242-247; Калинин К.В. Национальная идея в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. М.: РАГС, 2002; Медведев Н.П. Становление федерализма в России. – М., 1995; Политическая регионалистика. М., 2005.

¹ См., например: Атаманчук Г.В. Современные проблемы теории государственного управления. М., 2002; Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права, 2005. № 9. – С.27-39; Реформы России: правовое обеспечение: материалы научно-практ. конф. / Под общ. ред. Мальцева Г.В. М.: РАГС, 2005; Умова И.А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования // Журнал российского права, 1999. № 11. С.22-35; Чиркин Е.В. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2000. № 10. С.5-12 и др.

² См., например: Абдулатипов Р.Г. Доктрина национальной безопасности России // Независимая газета, 2000. от 29 апреля. С.3; Возжеников А.В. Региональная безопасность: геополитические и геоэкономические аспекты (теория и практика). М.: РАГС, 2006; Арбатов А.Г. Разоружение и безопасность, 2001-2002. Международная безопасность: новые угрозы нового тысячелетия. М., 2003; Боголюбов С.А. Правовая защита российских природных ресурсов // Журнал российского права, 2005. № 12. С.96-102 и др.

социальной общности рассмотрены в работах Балабанова А.А. и Макарова С.В. Эти авторы увязывают в теоретическом и прикладном аспектах вопросы безопасности региональной социальной общности с политическим процессом и, в частности, с построением федеративных отношений в России. Автор считает, что их работы лишь очертили проблемы безопасности на региональном уровне, показали теснейшую связь политических категорий «безопасность» и «федерализм», но они не могли вскрыть механизмов влияния разграничения полномочий, предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в интересах национальной безопасности. Тем более, нет диссертационных работ, исследующих взаимосвязь распределения полномочий органов государственной власти, с национальной безопасностью на примере Кабардино-Балкарской Республики. По мнению автора, его исследование дополняет и расширяет представление о проблемах в федеративных отношениях и возможных путях их решения в интересах национальной безопасности страны.

Целью диссертационного исследования является научное осмысление процесса оптимизации федеративных отношений между государственными органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов в интересах безопасности страны на примере Кабардино-Балкарской Республики.

Основные задачи диссертационного исследования:

- теоретическое обоснование взаимосвязи и взаимозависимости модели федеративных отношений и национальной безопасности федеративного государства;
- анализ и обобщение существующего опыта федеративных отношений в России;
- изучение современной законодательной базы, регламентирующей разграничение полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- исследование состояния защищенности жизненно важных интересов граждан Кабардино-Балкарской Республики в социально-политической и социально-экономической сферах;
- разработка и формулирование предложений по совершенствованию

нию механизмов разграничения полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в интересах укрепления национальной безопасности Российской Федерации;

– всестороннее изучение законодательной базы и практического опыта взаимоотношений Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики.

Объект исследования – современные политические процессы в сфере федеративных отношений (центр-субъект) в целом и в сфере разграничения полномочий и предметов ведения государственных органов исполнительной власти, в частности в интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Предмет исследования – механизмы взаимодействия федеральных исполнительных органов власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Кабардино-Балкарской Республики).

Теоретико-методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных авторов, акцентирующие внимание на современных теориях федерализма и безопасности. В диссертации нашли отражение теории социальных систем (Т. Парсонс, Д.Истон), коммуникативного действия (Ю.Хабермас), социальных отношений (А.Панарин), безопасности (Г.Моргентау, А.Возжеников), государства и права (Платон, Аристотель, Гоббс) и др. Автор широко опирается на работы российских теоретиков А.С.Алексеева, С.Ю.Витте, В.М.Грибовского, А.П.Игнатьева, А.И.Елистратова, М.М.Сперанского, П.А.Столыпина, А.С.Стишинского, исследовавших пути и закономерности создания сильной системы органов исполнительной власти в России. Автор использует теории управления и права, освещенные в работах И.Андреевского, И.Белявского, В.Гессена, В.Дюрижинского, В.Лешкова, И.Тарасова и др.

Для достижения поставленных задач с учетом комплексности проблематики разграничения полномочий и предметов ведения в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации применялись как общие, так и частно-научные и специальные методы, технологии, принципы, процедуры исследования. Системный подход (Д.Истон)

позволил рассмотреть федеративное государство как сложную, открытую и изменяющуюся под воздействием условий систему. Этот же подход способствовал выделению процесса обеспечения национальной безопасности в России в диалектической взаимосвязи с экономическими, политическими, правовыми и социокультурными факторами и особенностями. Автор обращается к структурно-функциональному методу, позволяющему анализировать и классифицировать проблемы во взаимоотношениях федерального центра и субъектов Российской Федерации как сложную структуру, выполняющую функцию обеспечения безопасности граждан в рамках общественного целого. Сравнительно-исторический метод способствовал выявлению влияния постсоветского прошлого на современные политические процессы развития федерализма в России.

Источниковую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, Конституции субъектов Российской Федерации, уставы и законы субъектов Российской Федерации, законы Российской Федерации, указы и иные нормативно-правовые акты Президента и Правительства РФ, указы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, Федеративный договор между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Концепция национальной безопасности Российской Федерации, отечественные и зарубежные научные работы по проблемам федерализма, разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами, материалы отечественных и зарубежных средств массовой информации.

Гипотеза диссертационного исследования. Автор предполагает, что федеративное государство не может нормально (бесконфликтно) функционировать, если у государственных органов исполнительной власти на всех уровнях Федерации нет общности в понимании национальных интересов. Национальный интерес в федеративном государстве выступает ориентиром и фундаментом для построения всей практической политики в центре и на местах. Только при соблюдении данного условия возможно бесконфликтное устойчивое развитие Федерации в целом и гармонизация жизненно важных интересов личности, общества и государства в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационной работы и результатов, полу-

ченных лично автором, заключаются в том, что диссертант провел комплексное политологическое исследование, освещающее проблему разграничения полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности страны; проанализировал систему жизненно важных интересов Кабардино-Балкарской Республики в сопоставлении в целом с национальными интересами Российской Федерации, предложил методологический подход к решению проблемы субсидиарности полномочий и предметов ведения органов исполнительной власти на различных уровнях Федерации, способствующий оптимизации государственного управления и гармонизации интересов в сфере исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики. Диссертант рассмотрел политико-правовой процесс разграничения полномочий и предметов ведения в вертикали исполнительной власти Российской Федерации в контексте целостности и эффективности системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. В этой связи процесс разграничения полномочий и предметов ведения автором представлен как фактор национальной безопасности Российской Федерации, способный и положительно, и отрицательно влиять на обеспечение безопасности личности, общества и государства, в целом на национальную безопасность России.

Автором предпринята попытка доказать, что современная методология разграничения полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нуждается в совершенствовании, которое должно ориентироваться на уменьшение ресурсных затрат в сфере управления и гармонизацию жизненно важных интересов личности, общества, государства; вскрыты основные проблемы системы разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации на примере Кабардино-Балкарской Республики: отсутствие четкого, объективного и эффективного механизма разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарской Республики; усложненный, необъективный, построен-

ный порой на личных связях процесс финансирования и распределения материальных ресурсов между субъектами РФ; отсутствие четкой нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и КБР; дефицит политико-правовых механизмов, обеспечивающих взаимодействие властей различных уровней (федеральных, региональных, муниципальных) и отсутствие системы контроля за деятельностью таких механизмов; сформулированы основные политические задачи по укреплению федерализма в России на современном этапе административной реформы, предложен механизм государственного контроля за разграничением полномочий и предметов ведения по всей вертикали исполнительной власти в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертации, по мнению автора, заключается в том, что она может быть использована органами исполнительной власти Российской Федерации, как федеральными, так и региональными в политической работе по согласованию интересов. Особую ценность материалы исследования представляют для исполнительных органов власти в Северо-Кавказском регионе и Кабардино-Балкарии для выработки мер по совершенствованию механизма разграничения полномочий и предметов ведения в интересах национальной безопасности Российской Федерации. Материалы диссертации, авторский анализ системы распределения полномочий и предметов ведения могут быть применены на практике в процессе реформирования вертикали власти и повышения эффективности использования региональных ресурсов (административного, финансового, человеческого, материального) в ходе исполнения возложенных на субъекты Российской Федерации полномочий.

Автор выработал предложения по модернизации отношений органов государственной исполнительной власти по линии «центр-субъект», которые будут способствовать решению таких проблем как: исключение дублирования полномочий государственных органов, устранение недостаточности полномочий государственных органов в какой-либо сфере на фоне избыточности полномочий в других сферах деятельности, устранение несогласованности в действиях федерального центра с конкретным субъектом в реализации полномочий по обеспечению национальной безопасности России.

Материалы диссертации могут быть использованы при разработке

различных нормативно-правовых актов в ходе административной реформы, в научно-исследовательской работе, в системе послевузовского образования Российской Федерации, в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственной службы в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования состоит в проведении глубокого теоретико-правового анализа проблем субсидиарности полномочий и предметов ведения между органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработке теоретико-методологических основ процесса разграничения полномочий и предметов ведения на базе гармонизации интересов личности, общества и государства. Материалы диссертации могут представлять собой определенный вклад в работу отечественных политологов по исследованию российского федерализма в постсоветский период.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Организация исполнительной власти в федеративном государстве осуществляется на вполне определенных принципах. Принципы российского федерализма можно сформулировать следующим образом: государственный суверенитет РФ; единство системы государственной власти; равноправие субъектов РФ; единство конституционно-правовой системы РФ; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ; полнота государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного с ее субъектами ведения; равноправие и самоопределение народов в РФ. Реализация на практике государственного строительства всех названных принципов позволит обеспечить подлинный федерализм в России.

2. Последовательное осуществление принципов федерализма требует решения двух взаимосвязанных проблем: разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти и обеспечения конструктивного взаимодействия между ними.

3. Согласование интересов государственных органов исполнитель-

ной власти Российской Федерации и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выступает фактором национальной безопасности страны. Этот фактор может носить как положительную, так и отрицательную направленность.

4. На современном этапе развития Кабардино-Балкарской Республики, совпавшем по времени с периодом проведения социальных реформ, как никогда ранее важно проведение согласованной политики республики с Российской Федерацией, основанное на паритетном диалоге и на законных формах учета взаимных интересов. В этих условиях реализация жизненно важных интересов граждан республики будет в равной степени зависеть от того, насколько обоснованно разграничены по уровням функции власти и от того, насколько четко организовано согласование интересов и конструктивное взаимодействие между ветвями и уровнями власти.

В целом проблема построения подлинно федеративных отношений в России вполне может быть конструктивно решена в ближайшее время при согласовании жизненно важных интересов федеративного государства в целом с жизненно важными интересами его субъектов на фундаменте национальных интересов Российской Федерации.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы; определены объект, предмет, цели и задачи исследования; изложена методологическая основа диссертации и гипотеза исследования; приведен круг используемых источников; раскрыта научная новизна, практическая значимость работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту; описана структура диссертации.

Первая глава – «Теоретико-методологические аспекты исследования разграничения полномочий и предметов ведения в федеративном государстве» – состоит из четырех параграфов.

Первый параграф – «Теоретические основы построения и деятельности исполнительной власти в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации» – посвящен раскрытию понятия исполнительной власти, основных принципов ее построения и деятельности в Российской Фе-

дерации на федеральном и региональном уровнях.

Конституция РФ (1993 г.) ввела в политическую терминологию понятия «исполнительная власть», «федеральная государственная власть», «федеральные органы государственной власти Российской Федерации», «система государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти» вместо понятия «государственное управление». Развитие федеративных отношений внутри России между федерацией и ее субъектами в целом и между органами исполнительной власти федерации и органами исполнительной власти субъектов федерации требует раскрытия самого понятия «исполнительная власть», исследования принципов ее построения, анализа взаимодействия органов исполнительной власти в государстве.

Анализируя и обобщая существующие в научной литературе трактовки понятия «исполнительная власть», автор резюмирует, что они дают узкое понимание исполнительной власти, лишают ее некоторых важных сущностных характеристик. Вне поля зрения остаются такие важные характеристики исполнительной власти, как универсальность, непрерывность, оперативность. Понятие «исполнительная власть» носит комплексный характер, поскольку включает в себя различные аспекты, в том числе философский, политический, социологический, экономический, культурологический, психологический и т.п.

Изучая принципы построения и деятельности исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, автор, в первую очередь, выделяет общие, характерные для всех ветвей государственной власти принципы, относя к ним: принцип федерализма; принцип правового регулирования (правовой основы) органа исполнительной власти; принцип системности этих органов; принцип централизации и децентрализации функций и решения этой проблемы в самой системе; принцип дифференциации (разделения) и фиксирования функций и полномочий, профессионализма и компетентности; принцип законности; принцип гласности; принцип чередования функций и полномочий и передачи одной частью (подсистемой) органов исполнительной власти другой части (подсистеме) некоторых полномочий; принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти; принцип участия граждан в формировании (избрании) органов исполнительной власти; принцип контроля в процессе организации и функционирования органов исполнительной власти.

Автор всесторонне обосновывает необходимость учитывать на практике все принципы построения и организации исполнительной власти в федеративном государстве.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики актуально и осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Конституции Кабардино-Балкарской Республики, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Анализируя предметы ведения КБР, автор обращает внимание на то, что они в ряде случаев противоречат ст. 70 Конституции Кабардино-Балкарской Республики.

Автор обращает внимание на необходимость соблюдения принципиальных основ построения и деятельности исполнительных органов государственной власти.

Во втором параграфе – «Организация исполнительной власти в субъекте Российской Федерации» – автор акцентирует внимание на конституционном характере организации исполнительной власти в Кабардино-Балкарской Республике (КБР); последовательно раскрывает принципы деятельности исполнительных органов власти в КБР и других субъектах Федерации; анализируются статьи Конституции РФ, имеющие отношение к теме диссертационного исследования; раскрываются понятия «предмет ведения Российской Федерации» и «предмет совместного ведения Российской Федерации с субъектом Российской Федерации».

Говоря о принципе самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, следует отметить, что, предоставив самостоятельность субъектам Российской Федерации, Конституция в ряде статей установила и пределы ее осуществления. Статья 73 Конституции устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Исключительная компетенция исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определена их конституциями или уставами на основе Конституции Российской Федерации и Федеративного договора. Самостоятельность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий закреплена в ст. 12, а также в п. 8 Конституции Российской

Федерации. Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории этого субъекта.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это достигается путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта) и гарантий периодического проведения этих выборов.

В третьем параграфе – «Модели федеративных отношений и российский федерализм в контексте современного политического процесса» – автором выводятся общие принципы построения федеративного государства, анализируется жизнеспособность федеративной модели существования государства в условиях современного политического процесса.

Федеративные теории рассматривают несколько моделей федеративного государственного устройства, включающих различные политико-правовые механизмы взаимоотношений между федеральными, региональными властями и органами местного самоуправления; вопросы реализации социальной политики, бюджетных отношений, инвестиционной и внешнеполитической деятельности, а также этнополитические аспекты федеративных отношений.

В теоретическом аспекте федерализм автором рассматривается не как обособленный процесс, отражающий специфику развития той или иной страны, а как звено в общей эволюции государства и межгосударственных отношений. Различные этапы подобной трансформации проявляются, в частности, в разнообразных федеративных формах, охватывающих политическое пространство между унитарным государством и государственным союзом. Федерация и конфедерация рассматриваются автором как основные формы федерализма и в современном мире. Наряду с ними автором рассматривается ассоциированная государственность.

В последние годы федерации все чаще делятся на симметричные и асимметричные. Симметричные федерации, как правило, существуют в виде идеальных теоретических моделей. На практике дело обстоит иначе. Даже там, где в федерациях существует лишь одна категория субъектов, например, земли в Германии, присутствуют элементы асимметрии – не-

одинаковое представительство земель в верхней палате Парламента ФРГ. Однако разделение симметричных и асимметричных федераций для нашего исследования имеет определенное методологическое значение.

Каждая из приведенных выше моделей федерализма предлагает свое собственное решение по сбалансированности властных полномочий центральных органов исполнительной власти государства и региональных государственных органов исполнительной власти. Как показал авторский анализ, везде, где подобный баланс полномочий имеет договорную основу и добровольный характер, присутствуют федеративные отношения.

В четвертом параграфе – «Факторы, влияющие на трансформацию федеративных отношений в современном мире и в России» — помимо непосредственного перечисления и характеристики вышеуказанных факторов автор проводит попытку сравнительного анализа различных государств с федеративным типом устройства с целью поиска национальных особенностей.

Первым из факторов автор считает возросшее понимание объективного характера глобализации экономики. В этом он солидарен с отечественными учеными-политологами¹.

Второй фактор заключается в том, что изменения в области технологии рождают новые, более эффективные модели промышленных предприятий и организаций с небольшим количеством управленческих уровней². Они в новых условиях оказываются частью нецентрализованной «интерактивной» сети и влияют на позиции людей, формируют у них положительное отношение к нецентрализованным политическим структурам.

Третьим фактором стал распад тоталитарных систем в Восточной Европе, а также СССР. Сам факт распада, как и обнажившиеся недостатки продемонстрировали неэффективность централизованного государства с авторитарной властью, происходивший вслед за этим целый ряд межэтнических и межконфессиональных конфликтов с применением насилия также показал, что идеология, олицетворяемая централизованным устройством

¹ См.: Кот В.С. Формирование современных политических сообществ. М.: Мысль, 2005. С. 107-158; Политическое сообщество: генезис и эволюция. М.: Мысль, 2004. С.247-307; Алексеева Т.А. Современные политические теории. М.: РОССПЭН, 2000.

² См.: Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Высокотехнологичный комплекс и безопасность России. Ч. 1. Основы экономического развития и безопасности. М.: МГФ «Знание», 2003. С. 25-34.

вом государства не может привести людей к миру и единству¹.

Четвертый фактор – это распространение ценностей, ассоциируемых с правами человека. Его значение заключается в том, что подрывается та традиция, когда правят элиты. Растут силы, выступающие за участие граждан в процессе принятия решений через полноценное местное самоуправление².

Пятый фактор – это возрождение веры в возможность федеративного развития Европы.

Шестым фактором выступает жизнеспособность исторически сложившихся федераций, которые, несмотря на переживаемые ими проблемы, демонстрируют большую гибкость и способность адаптироваться к меняющимся условиям (США, Швейцария, Канада и Австралия)³.

Основной вопрос, который «волнует» все современные федерации, сводится к тому, как распределить властные полномочия так, чтобы быть в состоянии удовлетворить общие потребности, не нарушая при этом социального многообразия и не в ущерб интересам отдельного субъекта федеративных отношений. Автор также пытается решить этот вопрос на примере выстраивания отношений Российской Федерации с Кабардино-Балкарской Республикой.

Во второй главе – «Трансформация федеративных отношений и проблемы безопасности социальной общности субъекта федерации (на примере Кабардино-Балкарской Республики)» – анализируется отечественный опыт построения федерации. Изучается состояние и проблемы обеспечения жизненно важных интересов населения Кабардино-Балкарской республики и всего Северо-Кавказского региона в целом. Определяются приоритетные направления деятельности по решению проблем безопасности личности и региональной социальной общности КБР.

В первом параграфе – «Эффективность системы управления как показатель развитости федеративных отношений» – рассматриваются конкретные проблемы формирования эффективной системы управления в Кабардино-Балкарской Республике и предлагаются конкретные механизмы по повышению эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти КБР в государственном секторе экономики, в том

¹ См.: Bredow, Wilfried von, and Jhomas Iaeger. Germany in World Politics. Reader Sicherheits-politik, VI.2., April 1996.

² См.: //Наука – Культура – Общество. 2005. № 1. С. 47.

³ См.: Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. М.: Наука, 1987.

числе более эффективные алгоритмы взаимодействия региональной исполнительной власти с государственными органами исполнительной власти Российской Федерации.

На формирование системы управления в КБР, как и во многих других субъектах РФ, оказали большое воздействие процессы трансформации политической системы России, в частности, волна суверенизации регионов и последовавшая за ней компания заключения договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Повальное увлечение приватизацией госсобственности представляло угрозу безопасности личности и общества, вело к потере рычагов государственного регулирования социально-экономической и других сфер жизнедеятельности общества. Во взаимоотношениях Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики не соблюдался главный принцип федерализма: равенство прав и ответственности Федерации и ее субъектов в пределах их предметов ведения.

В области отношений публичной собственности не произошло окончательного разделения имущества между федеральным центром и КБР, между КБР и муниципальными образованиями. В процессе приватизации доходопоглащающие объекты были переданы в муниципальную собственность. Значительная часть природных ресурсов сферы природопользования оказалась ничьей. Коммерциализация СМИ, учреждений культуры, образования, медицинского обслуживания способствовала конфликтности во властной вертикали.

В последнее время передача объектов от одного уровня собственности к другому связывается с межбюджетными отношениями. Так, в соответствии с Законом РФ «О федеральном бюджете на 2000 год» (ст.51) при передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов РФ или акций (для последующей продажи) на сумму стоимости имущества (акций) уменьшается размер перечисляемых субъектам РФ из федерального бюджета средств. Наиболее эффективным решением вопроса передачи объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства, как впрочем и всех других объектов, было бы скорейшее принятие федерального закона «О порядке передачи объектов федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ или муниципальную собственность», который в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думы.

В целом же в данной связи представляется необходимым принятие нормативно-правовых актов, предусматривающих положение, в соответ-

ствии с которым Российская Федерация оставляет в федеральной собственности предприятия и объекты, необходимые для обеспечения общегосударственных полномочий. Все остальные предприятия и объекты передаются в собственность субъектов РФ, которые в свою очередь самостоятельно определяют порядок разграничения собственности между ними и муниципальными образованиями. При этом надо исключить различного рода компенсационные формы передачи предприятий и объектов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Федерации, а также предприятий и объектов государственной собственности (федеральной и субфедеральной) в муниципальную собственность. Кроме того, важно установить одинаковые нормы отчислений в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ средств от приватизации предприятий и объектов государственной собственности (федеральной и субфедеральной).

Во втором параграфе – «Условия и факторы безопасности региональной социальной общности» – автором представляется сегодняшнее состояние дел в Кабардино-Балкарской Республике в экономической, социальной и политической сферах. Прослеживаются современные тенденции развития республики во всех областях.

Экономическая политика, проводимая в настоящее время руководством Кабардино-Балкарии, направлена на создание общеэкономических предпосылок, обеспечивающих повышение деловой активности в реальном секторе экономики, совершенствование платежно-расчетных отношений и укрепление доходной части бюджета, создание благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Одна из важнейших проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие республики – это энергодефицитность. Республика является одной из самых энергодефицитных территорий Российской Федерации. На сегодня потребность республики в электроэнергии на 73% покрывается за счет поступления из общероссийской объединенной энергосистемы (в 2002 г. – на 90%), а потребность в газе, нефтепродуктах и угле полностью удовлетворяется за счет поставок из-за пределов республики. Цены на все энергоносители задаются за пределами республики, что негативно сказывается на уровне тарифов для потребителей КБР: тарифы на электроэнергию для промышленных потребителей и населения являются одними из самых высоких и на 20-35% превышают среднее значение тарифов по Южному Федеральному округу и в целом по России. Это в значительной мере влияет на удорожание производимой продукции, сни-

жая ее конкурентоспособность.

В социальной сфере основной проблемой остается показатель уровня жизни, по которому республика занимает одно из последних мест в Российской Федерации. Главными целями социально-экономической политики на долгосрочную перспективу остаются приумножение экономического потенциала республики, последовательное повышение уровня жизни граждан республики, дальнейшее приближение народов Кабардино-Балкарской Республики к общенациональным интересам Российской Федерации.

В третьем параграфе – «Мониторинг безопасности региона» – дается характеристика общих проблем взаимодействия между государственными органами исполнительной власти Кабардино-Балкарии и государственными органами исполнительной власти Российской Федерации. Проводится мониторинг безопасности Кабардино-Балкарской республики по следующим направлениям: среда и ресурсы; демография и миграция; власть, государство и политика; кадровые проблемы в государственных органах власти; экономика и социальная сфера; культура, образование, информация; контакты и стереотипы; внешние условия.

В структуре валового регионального продукта в 2005 г. основными отраслями являлись: сельское хозяйство, торговля и коммерческая деятельность по реализации товаров и услуг, промышленность.

В республике велика заболеваемость граждан сердечно-сосудистыми болезнями и смертность в перинатальном периоде (коэффициент перинатальной смертности значительно превышает области Российской Федерации и составляет 16,0 на 1000 родившихся). Вместе с тем в республике идет из года в год рост населения. С 1959 г. численность населения по состоянию на 1 января 2005 г. выросла более чем в 2 раза и составила 998 тыс. чел.

В третьей главе – «Основные направления совершенствования федеративных отношений и укрепления национальной безопасности России» – автор вскрывает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики и Российской Федерации, предлагает пути их оптимизации.

В первом параграфе – «Проблемы обеспечения безопасности в Северо-Кавказском регионе» – автор анализирует причины нестабильности всего Северо-Кавказского региона в целом. Определяется круг проблем, требующих немедленного решения на территории Северного Кавказа, несут в себе реальные и потенциальные угрозы национальной безопасно-

сти России.

По мнению автора, наиболее опасным фактором остается размывание единого правового пространства страны, принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству. Если проанализировать соответствие законодательств субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского региона Конституции России и федеральным законам, можно сделать вывод, что практически все субъекты вступают в противоречие с федеральным законодательством. Концептуально эти противоречия отражают стремление республик, краев и областей к увеличению объема полномочий и предметов ведения, которые входят в сферу совместной или исключительной компетенции федерального центра.

Комплекс серьезных социально-экономических проблем создает массовый приток переселенцев на территорию Северного Кавказа. Он стал основным центром притяжения для внутренних и внешних вынужденных мигрантов, в том числе спасающихся от межнациональных конфликтов. Каждый из конфликтов отмечен прибытием в регион новых потоков беженцев и вынужденных переселенцев. Турки-месхетинцы – следствие межэтнических столкновений в Узбекистане и Киргизии, армяне и азербайджанцы – карабахский конфликт, беженцы из Южной Осетии – осетино-грузинский конфликт, ингуши – осетино-ингушский конфликт. В результате разрешения кризиса в Чечне значительная часть ее населения покинула республику.

Диссертанту представляется, что приоритетными направлениями в государственной политике должны стать: правовое обеспечение конституционной безопасности и правовое регулирование региональных отношений в социально-экономической сфере, повышение роли интеграционных региональных структур и реализация региональных инвестиционных программ. Самостоятельным направлением должна стать координация всех миротворческих сил Северо-Кавказского региона.

Во втором параграфе – «Предложения по оптимизации разграничения полномочий и предметов ведения КБР и Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности» – автор, основываясь на изученном материале и выявленных «пробелах» в процессе разграничения полномочий и предметов ведения между КБР и Российской Федерацией, предлагает ряд мер по устранению этих «пробелов» и оптимизации всего процесса в целом. Изучение деятельности республиканских органов

исполнительной власти приводит автора к необходимости разработки проекта закона «О Совете Безопасности региональной социальной общности», приводятся основные положения проекта модельного закона «О Совете Безопасности региональной социальной общности», который был разработан автором в соавторстве с научным руководителем и аспирантами РАГС.

Со стороны руководства КБР были бы полезны и рациональны следующие меры:

- отказ от положений Конституции КБР, противоречащих Конституции РФ;

- приведение всех законов, действующих на территории республики в полное соответствие с федеральным законодательством, введение в практику принятия новых нормативно-правовых актов только после полной проверки их соответствия федеральному законодательству, все это послужит укреплению единой правовой базы становления федерализма в стране, улучшению качества взаимоотношения органов исполнительной власти КБР с федеральными органами исполнительной власти;

- разработка предложений по расширению или уменьшению полномочий тех или иных конкретных органов исполнительной власти КБР, с учетом реалий сегодняшнего дня в республике;

- анализ соотношения полномочий тех или иных органов государственной власти с их реальными возможностями, подготовка конкретных мер по реализации полномочий, которые выполняются на местах неэффективно;

- отказ республиканских властей от избыточной компетенции, приобретенной в ходе «парада суверенитетов», более точечный подход к необходимому кругу предметов ведения органов исполнительной власти республики и к кругу полномочий, необходимых в каждой конкретной сфере для их реализации.

В заключении автор формулирует основные выводы по проделанной работе, обосновывает рекомендации по совершенствованию механизма разграничения полномочий и предметов ведения между государственными органами власти Кабардино-Балкарии и государственными органами власти Российской Федерации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

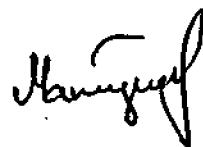
1. Машуков И.Х. Модельный закон «О Совете безопасности региональной социальной общности». В сб.: «Принципы реформирования социальной сферы России: социальная доктрина и развитие московского мега-

полиса». М.: Ленанд при РАН, 2006. – 1,2 п.л.

2. Машуков И.Х. Актуализация проблемы федеративных отношений в России. В сб.: Россия: перспективы и пути развития. М.: Изд-во РАГС, ИНИОН РАН, 2006. (в соавт. с А.В.Рудаковым) – 0,2/0,1 п.л.

3. Машуков И.Х. Этнический фактор в разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (на примере республик Северного Кавказа). М.: Изд-во РАГС, ИНИОН РАН, 2005. – 0,2 п.л.

4. Машуков И.Х. Молодежь республик Северного Кавказа. В сб.: Молодежь и будущая Россия / Под ред. Ю.С.Пивоварова. М.: ИНИОН РАН, 2004. (№ 58904 от 14.10.2004) – 1.5 п.л.



Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Тема диссертационного исследования

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР И СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ:
РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПРЕДМЕТОВ
ВЕДЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ
(на примере Кабардино-Балкарской Республики)**

Научный руководитель
доктор политических наук
Возжеников А.В.

Изготовление оригинал-макета
Машуков И.Х.

Подписано в печать 26.09 Тираж 80 экз.

Усл.п.л. 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 377
119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84.

