На правах рукописи

Мсоева Фатима Борисовна

ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ (на примере республик Северного Кавказа)

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

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Краснодар 2006

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления ГОУ ВПО «Кубанский государственный университет»

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Дзидзоев Валерий Дударович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Савва Михаил Валентинович

кандидат политических наук, доцент
Атаев Артур Викторович

Ведущая организация: Кабардино-Балкарский государственный университет

Защита состоится 26 декабря 2006 года в 16 час. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.101.11 по политическим наукам при Кубанском государственном университете по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149, ауд. 405-Н.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кубанского государственного университета.

Автореферат диссертации разослан «_____» ноября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук,
профессор А.В. Баранов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Перспективы совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации являются актуальной проблемой политической науки. В начале XXI века, как и конце XX исследователи и политические деятели продолжают искать ответы на исторический вызов времени, осваивают политико-правовое поле совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации. В нашем многонациональном федеративном Отечестве продолжают «конкурировать» демократические тенденции федерализации и консервативно-охранительные тенденции унитаризации. Все это свидетельствует о незавершенности и сложности длительного процесса становления федеративной Российской государственности.

Федерализм для России пока продолжает оставаться в определенной мере ориентиром общественно-политического и экономического развития, хотя в этом направлении, сделаны очень важные шаги. Большинство исследователей придерживается мнения, что в начале XXI века для Российской Федерации федерализм выступает естественным средством обеспечения этнополитической и социальной стабильности общества, важнейшим компонентом саморазвития государства. Задача укрепления российского федерализма ставится и на высшем государственном уровне. Президент Российской Федерации В.В.Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркивает, что «по-настоящему сильное государство – это еще и прочная федерация». Таким образом, не вызывает сомнений необходимость всестороннего изучения федеративных отношений в Российской Федерации. Очевидно также, что совершенствование этих отношений будет способствовать решению многих других проблем в российском обществе.

Актуальность темы исследования также заключается в том, что проблема формирования качественно новых федеративных отношений в современной Российской Федерации поставлен на повестку дня самой историей нашего государства. Современный этап становления федерализма во многом выявил основные тенденции этого сложного и противоречивого процесса. В исследованиях, посвященных различным аспектам федерализма в современной Российской Федерации, существует множество подходов в оценке происходящих в обществе перемен, нуждающихся в глубоком научном осмыслении.

Необходимость в теоретических и прикладных исследованиях проблем, вызванных к жизни противоречивыми этнополитическими процессами в обществе, несовершенством федеративного устройства Российской Федерации диктуется рядом обстоятельств.

Во-первых, опыт федерализации, происходящей с 1991 года в Российской Федерации, в частности, процессы, происходящие в республиках Северного Кавказа, Республике Северная Осетия - Алания, нуждаются в серьезном научном изучении, анализе и интерпретации. Республики Северного Кавказа, как и другие российские республики, стали с 1991 года

активными участниками общероссийского социально-политического процесса, особенно в той его части, которая связана с отработкой принципов и механизмов функционирования демократической Федерации.

Во-вторых, этнополитическая нестабильность в республиках Северо-Кавказского региона заставляет обратить серьезное внимание на проблемы их статуса, полномочий уровня политической и экономической самостоятельности и прочие проблемы данного свойства. Стремление республик к самостоятельному экономическому и социально-политическому творчеству заслуживает внимательного изучения.

В-третьих, социально-политическая концепция современного российского федерализма в целом доказала свою жизнеспособность, но при этом нуждается в совершенствовании. Абсолютное большинство политиков и ученых едино в том, что воплощение принципов федерализма представляет собой надежный способ сохранения и упрочения Российской Федерации. При этом проблемы дальнейшего развития федеративных отношений пока что не исследованы во всей своей полноте и сложности, в том числе и в силу определенной ангажированности части исследований, опирающихся не на научную, а на политическую платформу. Не случайно авторы Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации отмечают, что пока «не стали нормой при разработке и проведении государственной национальной политики опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и оценка последствий принимаемых решений». От себя добавим, что сказанное касается не только национальной, но и федеративной политики.

В-четвертых, 15-летний опыт формирования качественно новых федеративных отношений в Российской Федерации убеждает в том, что всесторонняя интеграция – это объективно необходимый для любой Федерации процесс. Следует совершенствовать федеративное устройство России законодательными мерами, с учетом необходимых и законных потребностей всех субъектов Федерации. Для этого необходимо исследование правовых основ российского федерализма, а также существующих в современном мире практик распределения полномочий, бюджетных средств и других ресурсов между федеральным центром и субъектами федерации.

Федерализм, как демократический принцип государственного обустройства социума и средство обеспечения стабильности и согласия в отношениях между федеральным Центром и регионами, сегодня стоит в повестке дня укрепления российской государственности. Не вызывает сомнений необходимость формирования такого типа федерализма, который предполагает организацию отношений между федеральным Центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. Федеральный Центр и регионы должны обладать теми правами и обязанностями, которые адекватны их историческому и политическому предназначению, а также задачам укрепления мощи и территориальной целостностной Российской Федерации. Особо следует отметить, что указанная цель не может достигаться любыми средствами (через

губернизацию республик или республиканизацию краев и областей).

С учетом всех названных обстоятельств, избранная нами тема исследования нуждается в дальнейшем изучении и анализе.

Степень научной разработанности проблемы формирования качественно новых федеративных отношений в современной Российской Федерации продолжает оставаться недостаточной. Это объясняется самой спецификой политического процесса в России, новизной тематики и сложными обстоятельствами экономической обстановки, развития современного российского федерализма. Исследования процессов его развития требуют междисциплинарных подходов. Проблемы качественно новых федеративных отношений выступают предметом исследования отечественных политологов, конфликтологов, историков, социологов, правоведов и ученых других направлений. Осмысление и анализ рассматриваемой проблематики отражается в сумме многоплановых научных трудов. Сюда входят, как правило, теоретические и эмпирико-описательные, а также экспертно-аналитические исследования. При этом обобщающих научных работ, посвященных комплексному политическому анализу влияния складывающегося нового типа формирования федеративных отношений в современной Российской Федерации на причину, характер, последствия, развернувшихся с начала 1990-х годов социально-политических и этнических процессов в республиках Северного Кавказа явно недостаточно.

Важнейшие методологические аспекты глубокого и всестороннего изучения становления подлинно федеративного типа государственности (на федеральном и региональном уровнях) также недостаточно изучены. Такое положение связано с тем, что этот процесс носит длительный характер и в Российской Федерации он пока не завершен. Почти отсутствуют специальные работы в аспекте управленческих приложений политической науки, посвященные исследованию 15-летнего опыта новых федеративных отношений в Российской Федерации и перспективам их развития.

Проблемы развития федеративных отношений, вопросы, связанные с определением их сущности, характера, возможностей, стали предметом внимания многих зарубежных исследователей. Концептуальные проблемы современного федерализма освещаются в теоретических и эмпирических исследованиях Д. Элазара, П. Лабанда, В. Уиллоуби, Г Еллинека, М. Зайделя, Д. Кальхауна, П. Кинга, Р. Дэниелса, Д. Кола, Х. Линца, В. Острома, Ч. Рэгина, К. Росса, А. Степана, Р. Уотса, Т. Флейнера, П. Хенэ, Э. Яна и др.

В дореволюционной российской и советской науке проблемы федерализма также стали предметом всестороннего изучения. Отечественная федералистика опирается на прочную теоретическую базу, которая представлена исследованиями Л.А. Камаровского, Н.А. Костомарова, Ф.Ф. Мартенса, А.С. Ященко и других ученых.

Фундаментальный анализ федеративных элементов и процессов в истории дореволюционной России был дан профессором А.С. Ященко в его монографии «Теория федерализма» (1912). Другой видный русский исследователь Н.А.Костомаров блестяще проанализировал взгляды декаб-

ристов и панславистов на федерализм. Данная проблематика была также исследована в трудах по международному праву (Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов (1895); Камаровский Л.А: Основные вопросы науки международного права (1895)).

Советский период федерализма является одной из важнейших его страниц. Он отличается детальным освещением этнополитических и межнациональных проблем, идеологизированностью многих концептуальных положений, касающихся федеративных отношений, и в СССР, и в РСФСР (характерны работы И.В. Сталина, О.И. Чистякова, Д.Л. Златопольского, Э.В. Тадевосяна и др.). Известный современный политолог В.Н.Лысенко подчеркивает, что «Россия в XX веке прошла три основных этапа с точки зрения территориального устройства: от империи начала XX века к совтской псевдофедерации, построенной по национально-территориальному принципу (а фактически унитарному государству), и от него к федерации, сочетающей в себе национальный и территориальный принцип построения субъектов». Советские специалисты рассматривали федерализм через его классовый характер.

С 1990-х годов в российской политической науке четко прослеживаются тенденции нарастания исследовательской активности, освоения достижений мировой федералистики, становления новых научных школ (политической регионалистики, этнополитологии).

Исторические, правовые, философские и политические аспекты современных федеративных отношений в Российской Федерации исследуются Р.Г. Абдулатиповым, А.Н.Аринины, М.В. Баглаем, Э.А. Баграмовым; Л.Ф. Болтенковой, Т.М.Баликоевым и Е.О.Медоевым, Д. Валентеем, В.Д.Дзидзоевым, Т.В. Зоновой, И.П. Ильинским, С.И. Каспэ, А.И. Ковлером, Г.И. Королевой-Конопляной, И.Г. Косиковым, А.Е. Левинтовым, В.Н. Лысенко,Г.В.Марченко, А.А. Мацневым, Н.П. Медведевым, Б.С. и И.М. Модель, Д.В. Ольшанским, В.В. Пустогаровым, Р.М. Романовым, М.В. Столяровым, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшиным, В.Е.Чиркиным, В.М.Юрченко и другими. Большинство из них рассматривает федерализм как оптимальный путь развития государственного устройства Российской Федерации. При этом ряд ученых придерживается взглядов, отражающих необходимость конституционного укрепления российского федерализма. Другие отстаивают конституционно-договорные отношения. Эту позицию разделяет и автор данного исследования.

Отечественные специалисты по российской федералистике уделяют большое внимание взаимосвязи федеративной и национальной политики. На стыке с проблемами федерализма находятся проблемы межэтнических отношений в России, что придает им особую актуальность, тем более на Северном Кавказе. Не случайно в последние годы этнополитическая проблематика на Северном Кавказе легла в основу ряда диссертационных исследований по историческим и политологическим специальностям. Были защищены докторские диссертации по национальной политике и межэтническим отношениям на Северном Кавказе: Т.М.Баликоева, Е.Х.Апажевой, Г.В.Марченко, а также кандидатские исследования:

И.Н.Кравченко, А.А.Афаунова, В.М.Гатеева, В.Х.Тавасиева, М.М.Абазалиевой и др.

Диалектическая взаимосвязь этнополитических и социальных аспектов современного российского федерализма, национальных культур, роста национального самосознания, содержания национальных интересов, межэтнического взаимодействия анализируются политологами и этноконфликтологами В.А. Авксентьевым, А.В.Барановым, В.Д.Дзидзоевым, М.С. Джунусовым, Л.М. Дробижевой, В.А. Михайловым, М.В. Саввой, Е.В. Савва, В.А. Тишковым и др.

Известный специалист по национальной политике, межэтническим отношениям и федеративному устройству Российской Федерации, профессор В.Д.Дзидзоев по этому поводу пишет: «Республики (в составе Российской Федерации. - Ф.М.) должны участвовать по настоящему в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики Российской Федерации. Необходимо наладить механизм обоснованного распределения средств и ресурсов между республиками, областями, краями, т.е. составными частями Федерации. Важно создать новую Федерацию наций, республик, краев в соответствии с принципами добровольности, неукоснительного уважения прав и интересов всех наций, независимо от их численности, строгого соблюдения прав объединяющихся национально-государственных образований. ...Цель нового федеративного государства должна состоять в обеспечении всех необходимых условий для свободного развития всех без исключения наций, больших и самых малочисленных».

Вместе с тем до сих пор не получили объективного, всестороннего научного освещения проблемы обеспечения гражданских прав через призму новых федеративных отношений, многоаспектная проблематика совершенствования федеративных отношений в современной Российской Федерации, что и объясняет постановку автором проблемы для диссертационного исследования.

Объектом исследования является сложный и динамично развивающийся процесс становления и развития качественно новых федеративных отношений в Российской Федерации как системной целостности.

Предметом исследования является специфика федеративных отношений как фактора социально-политических и этнических процессов в Российской Федерации в течение последних 15 лет (1992-2006 гг.).

Территориальные рамки исследования ограничены пределами республик Северного Кавказа. Задачи работы потребовали также провести сравнительный анализ развития постсоветского федерализма на общероссийском и региональном уровнях.

Цель диссертационного исследования – определить влияние качественно новых федеративных отношений на территориально-политическое устройство, развитие межэтнических отношений в Российской Федерации, на статус республик Северного Кавказа как субъектов Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд ис-

следовательских задач:

– Рассмотреть роль и перспективы федерализма в современном российском обществе, возможности эволюции и разрешения возникающих проблем в этой сфере;

– Определить возможные политические и правовые механизмы разрешения коллизий в развитии федерального и регионального законодательств, вытекающих из альтернативных подходов к сложным взаимоотношениям федерального центра и республик Северного Кавказа;

– Проанализировать приемлемые в условиях многонациональной Российской Федерации способы сохранения единства системы властных отношений и формирования федеративного многонационального государства нового типа, обеспечивающих его целостность, экономическую и политическую мощь;

– Выявить уровень влияния этнических факторов на политические, социальные и экономические процессы, протекающие в Северокавказских субъектах Российской Федерации;

– Выделить особенности институтов государственной власти и управления, процессов становления и укрепления системы местного самоуправления как важнейшего принципа демократического федеративного государства;

– Исследовать опыт социально-экономического и политического реформирования и совершенствования системы социально-политического управления в республиках Северного Кавказа.

Теоретико-методологическая база диссертации. В исследовании применена система аналитических методов, составивших основу для решения поставленной исследовательской задачи. Диссертация базируется на принципах диалектики, эмпирической и сравнительной политологии, системного анализа. Для глубокого научного осмысления процессов становления федерализма в нашей стране необходим диалектический подход с позиций категорий «целого» и «части». Применение автором сравнительного метода связано с необходимостью анализировать изучаемую проблему как в соотношении другими федеративными государствами, так и на примере различных субъектов РФ. Системный анализ позволяет наиболее полно исследовать сложные процессы формирования качественно новых федеративных отношений, так как сам федерализм имеет отчетливо выраженный системный характер.

Источниковая основа диссертации включает в себя следующие виды письменных документов:

1. Законодательные акты Российской Федерации и субъектов РФ по вопросам федерализма.

2. Документы политических партий (программы, предвыборные манифесты и заявления, резолюции) по проблемам федерализма и национальной политики.

3. Материалы периодической печати (газетные и журнальные статьи, сообщения в электронных изданиях сети Интернет).

4. Публичные выступления политических деятелей (речи, интервью,

статьи).

5. Статистические материалы по проблемам экономического потенциала республик Северного Кавказа, этнического состава их населения.

Научная новизна и практическая значимость исследования состоит в том, что:

Поставлена проблема комплексного анализа сложного процесса становления новых федеративных отношений в Российской Федерации на общенациональном (федеральном) и региональном (субъектном) уровнях, исследована степень их воздействия на социально-политическую и этническую обстановку в Российской Федерации.

Предпринят анализ исследуемых проблем на основе междисциплинарного подхода, на основе диалектических принципов «целого» и «части» разработана концептуальная модель динамичного развития Российской Федерации в период становления новой российской государственности.

Определены тенденции развития федерализма, сформулированы предложения по формированию эффективной национальной и региональной политике Российской Федерации.

Обобщен позитивный 15-летнего опыт развития новых федеративных отношений, разработана методология совершенствования основные принципов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов.

Выработаны научно обоснованные рекомендации по обеспечению взаимодействия органов власти разных уровней.

Предложены формы и методы укрепления Российской Федерации через соблюдение прав и интересов всех наций, предотвращения межэтнических конфликтов на Северном Кавказе, развитие демократии на основе учета особенностей культуры и традиций народов.

Теоретическая и прикладная значимость исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования создают основу анализа происходящих в России процессов федеративного строительства. Они могут найти свое применение в политической практике как на уровне федерального Центра, так и субъектов Федерации. Авторская концепция развития современной российской федеративной государственности позволяет выработать более четкие механизмы взаимодействия федерального Центра и субъектов Федерации, разрешать цивилизовано, на законной основе, возникающие между ними противоречия.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы для разработки комплексных программ в области государственного управления этнополитическими процессами на Северном Кавказе, применены в работе государственных структур. Материалы диссертации могут применяться при разработке учебных курсов «Федерализм в России», «Межэтнические отношения на Северном Кавказе и проблемы федерализма», «Политические процессы на Северном Кавказе», «Северный Кавказ в системе современной российской государственности» и др.

Положения, выносимые на защиту:

1. Федерализм представляет собой концепцию территориального распределения политической власти, на основе которой институализируется федеративное государство. Важнейшим признаком федеративного государства является определенная степень автономии и независимости его субъектов, не выходящая за рамки, определенные конституционным устройством.

2. В России исторически складываются предпосылки для формирования федерации: полиэтнический характер государства; существование в прошлом многообразных форм взаимодействия центра и регионов, имевших преимущественно интеграционный характер; протяженность территории и разнообразие территориальных условий, жизненных укладов. При строительстве федеративного государства, исходя из политических целей и исторической обусловленности, необходимо сочетание территориального и национально-территориального подходов.

3. Федерализм является одной из фундаментальных основ формирования современной российской государственности. В современной российской модели федерализма взаимодействуют друг с другом централизованное и децентрализованное, дуалистическое и кооперативное начала, что позволяет представить ее как развивающуюся.

4. Одной из важнейших в развитии федеративных отношений является проблема государственного суверенитета, его распределения между субъектами и федерацией, как целостным образованием. Субъекты РФ должны обладать определенным уровнем суверенитета для осуществления конституционно закрепленных за ними полномочий.

5. Разграничение компетенций федерации и субъектов проведено в Конституции РФ не в полном объеме – закреплены функции федерального Центра, но не прописаны предметы собственного ведения субъектов. Несмотря на неоднозначность результатов практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и субъектами, а также двусторонних договоров между субъектами, она заслуживает внимания как способ правового регулирования данных отношений.

6. Федеративные отношения находят свое воплощение не только в политической, но и в экономической практике. Бюджетный федерализм в постсоветской России зачастую складывался под влиянием субъективных, конъюнктурных факторов, но, несмотря на это, стал важным механизмом социально-экономического развития дотационных и депрессивных регионов, что, в частности, нашло свое проявление в ряде северокавказских субъектов РФ.

7. Развитие принципов и норм федерализма стало важным средством регулирования межэтнических отношений на Северном Кавказе. Соблюдение этих принципов является одной из основ государственной безопасности, предотвращения этнополитических конфликтов в условиях роста национального самосознания.

8. Совершенствование федеративных отношений – необходимая

предпосылка разрешения ряда исторически сложившихся противоречий северокавказского региона, проблем реабилитации народов, пострадавших от репрессий в период сталинизма. Сохранение национально-территориального принципа в федеративном устройстве региона необходимо сочетать с созданием гарантий соблюдения прав и свобод человека вне зависимости от его национальной принадлежности и места проживания.

Апробация основных положений диссертации. Основные положения исследования легли в основу научных публикаций автора, выступлений на конференциях и семинарах, включая международные. Они были доложены на следующих научно-практических конференциях: итоговые научные конференции в Северо-Осетинском государственном университете им. К.Л.Хетагурова в 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005гг.; региональная научная конференция в Махачкале: «Национальная политика Российской Федерации на Северном Кавказе в свете реформирования административно-политической системы» (28-29 апреля 2005г.); республиканская научно-практическая конференция во Владикавказе: «Конституция и конституционная законность» (20-21 октября 2004г.); региональная научная конференция в Магасе: «Традиции и инновации в культуре народов Северного Кавказа» (23-24 сентября 2006г.); международные научные конференции во Владикавказе и Ростове-на-Дону на темы: «Россия и Кавказ: история и современность» (10-11 ноября 2004г.); «Кавказоведение: опыт исследований» (12-14 октября 2005); «Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: управление, экономика, общество» (29-30 сентября 2006г.).

Основные положения диссертации представлены в 10 опубликованных научных работах общим объемом 4,0 п.л.

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на 6 параграфов, заключения и библиографического списка. Общий порядок изложения материала обусловлен основной целью и задачами диссертационной работы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень изученности проблемы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, хронологические рамки, раскрываются методологические принципы, характеризуется источниковая основа работы, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость и структура работы.

В первой главе «Методологические проблемы изучения федеративных отношений в Российской Федерации» разрабатывается концеп-

туальная основа диссертации, обосновывается базовый понятийно-категориальный аппарат, исследуются пути построения федеративной модели Российской Федерации.

В первом параграфе первой главы «Федерализм и федеративное государство: понятие и сущность» рассматриваются основные методологические концепции и установки исследования проблем современного федерализма. В последнее время федерализм превратился в важнейшую проблему мировой политики и политической науки. В специальных исследованиях, посвященных федерализму, как в отечественной, так и в зарубежной литературе, федерализм определяется как «процесс разрешения конфликтов», как форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранить исторически сложившееся многообразие традиций, обычаев, культуры различных групп и слоев народа и наций, как «организованное сообщество, призванное удовлетворять» потребности людей и интересы государственных институтов, территориально распространяющие политическую власть во имя свободы и одновременно концентрирующее ее от имени единого правительства», как «средство решения национального вопроса и форма демократизации управления государством», как «единственное цельное усилие, чтобы выйти из тупика и наладить порядок. Он для середины XX в. играл ту же роль, какую играл либерализм в XVIII веке, марксизм в середине XIX в., т.е. он соответствует идеям нашего времени, позволяя их использовать в теории и на практике, как «принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной организации на нескольких уровнях». Современные исследователи в теорию федерализма вкладывают новое, более широкое содержание. Федерализм рассматривается в первую очередь не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные в данных условиях методы управления. Федерализм – это, прежде всего, принцип политико-территориальной организации государства. В основном он выступает как принцип государственности, под которым многие авторы подразумевают целый комплекс различных постулатов. Федерализм представляет собой фундаментальную идею построения многонационального государства в соответствии с определенными принципами. Само понятие федерализма носит собирательный характер и охватывает не только характеристику федерации, но и теоретическую основу построения федерации. Это способствует превращению федерализма в основу государственного строя, внутренняя структура концепции которой охватывает политическое сознание (философия федерализма), макрополитическую структуру федерализма (на уровне федерации), микроструктуру (на уровне субъектов федерации) и сами федеративные отношения.

Во втором параграфе первой главы «Поиски путей построения федеративной модели Российской Федерации» исследуется федеративная модель современного Российского государства, исторические предпосылки и принципы ее формирования на основе сочетания территориально-

го и национально-территориального принципов. Сегодня многие ведущие эксперты сходятся в том, что спасение Российской Федерации в единстве. В контексте возможных путей дальнейшего развития Российской Федерации задача обеспечения устойчивого развития России в новом веке востребует определения стратегии развития страны в целом.

Многообразие форм и способов развития центр-переферийных отношений формировалось в России исторически, в различные периоды развития ее государственности. Учет национального фактора в федеративной системе государства предполагает реализацию принципа конституционного равноправия субъектов Федерации. Под конституционным правом народа на самоопределение понимается право на учет интересов и прав каждого жителя субъекта Федерации, независимо от его этнической принадлежности, тем более, что организованные по «этническому признаку» все 32 субъекта Российской Федерации полиэтничны. Важно отметить – процессы развития федерализма в последние десятилетия свидетельствуют о том, что ни национально-территориальный подход, ни подход территориальный к организации федеративного государства нельзя абсолютизировать. Доминирование национального подхода развивает национализм и может подорвать государственное единство. Но и территориальный подход несовершенен. Он может, с одной стороны, способствовать совершенствованию политических отношений в государстве и укреплению государственной власти. С другой, – обеспечивает децентрализацию управления, в результате чего у субъектов Федерации появляется возможность для самостоятельного решения своих проблем. Территориальный подход может «приглушить» сепаратизм, но он тяготеет к излишней централизации. Таким образом, можно заключить, что в России фактически национальный фактор и принцип федерализма тесно связаны и равномерно взаимодействуют друг с другом.

В третьем параграфе первой главы «Конституция Российской Федерации и проблемы федерализма» проводится анализ проблем правовой институциализации современного российского федерализма. Предметом научной полемики сегодня являются концептуальные вопросы, которые касаются роли Конституции Российской Федерации 1993 г. в утверждении российского федерализма: является ли современная конституционная модель российского федерализма шагом вперед по сравнению с моделью, заложенной Федеративном договором 1992 года, отвечает ли она требованиям современного российского общества.

Институционализация новой системы горизонтальной и вертикальной организации государственной власти была осуществлена 12 декабря 1993г. принятием новой Конституции Российской Федерации, которая исключила те крайние подходы к территориальной организации государства, которые искусственно культивировались в стране. Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года отразила то реальное соотношение сил, которое сложилось между Российской Федерацией и ее субъектами на момент её принятия. Конституция предложила формулу компромисса, сочетающую с одной стороны меры по укрепле-

нию единства и целостности Российской Федерации, а с другой – обеспечивающую дальнейшую децентрализацию и выравнивание в правах всех субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации закрепила принцип равноправия субъектов Федерации, определила их частями единого целого, что говорит о построении симметричной Федерации. Сопоставление особенностей конституционной модели российского федерализма с общими чертами, которые были выявлены при оценке современных моделей федерализма, дает основание полагать, что российская модель в большей мере имеет переходный характер, так как в ней сочетаются централизация и децентрализация, дуалистические и кооперативные начала. Специфика современного российского федерализма, обусловленная реальными политическими процессами, позволяет сделать вывод о том, что современный российский федерализм не сводится ни к классической федерации, ни к конфедерации, ни к империи, ни к иной форме унитаризма.

Во второй главе «Особенности формирования федеративных отношений нового типа в Российской Федерации» рассматриваются проблемы становления качественно новых федеративных отношений в Российской Федерации, их характер и специфика, процесс формирования.

Первый параграф второй главы «Суверенитет и проблемы развития качественно новых федеративных отношений» посвящен исследованию понятия и сущности государственного суверенитета, проблем его реализации в условиях федеративного государства. В мире всегда существовали, и существуют государства с формальным или ограниченным суверенитетом. Уже в начале XX в. появились суждения о том, что власть каждого государства ограничена и обусловлена извне – зависимостью его от международного общения, изнутри – от разнообразных общений, из которых оно само слагается.

В мировой науке и конституционной практике сложились три подхода к проблеме государственного суверенитета Федерации и ее субъектов: сочетание государственного суверенитета Федерации и государственного суверенитета каждого субъекта; распределение государственного суверенитета по уровням управления в Федерации, признание принадлежности государственного суверенитета только Федерации.

В России, с формально-юридической точки зрения, не может быть никаких суверенных политико-территориальных единиц. Но в Конституции Российской Федерации нет запрета относительно суверенитета республик. Государственный суверенитет присущ республикам в силу их государственного статуса, так как в ст.5 Конституции Российской Федерации республики определяются как государства. И в политической, и в юридической науке признается тот факт, что суверенитет является неотъемлемым признаком государства.

В период «парада суверенитетов», практически все республики в составе Российской Федерации (за исключением некоторых) приняли декларации о государственном суверенитете и устанавливающие суверенный статус конституционные нормы, юридическая сила которых закреплялась

на федеральном уровне Федеративным договором 1992 года.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. большинство республик не спешили с отменой деклараций о государственном суверенитете. Некоторые из них в своих новых конституциях определяли себя суверенными, закрепляли положения о распространении государственного суверенитета республики на всю ее территорию. Во многих республиках Российской Федерации закрепилось юридическое верховенство их конституций по отношению к федеральной Конституции.

В конституциях республик подчеркивался национальный характер государственности. В некоторых из них были введены нормы, закрепляющие особую роль титульных национальностей. Несоответствие некоторых положений Конституции республик основным положениям федеральной Конституции ставят остро вопрос о гарантиях равноправия всех субъектов Российской Федерации.

При этом необходимо иметь в виду, что процесс демократизации общественной жизни в начале 1990-х годов создал благоприятную основу для формирования концепции демократической Российской Федерации. В этом контексте и нужно оценивать принятие Декларации о государственном суверенитете России, в которой закреплено, что Российская Федерация – суверенное государство, которое создано исторически объединившимися в нем народами. Конечно, суверенитет Российской Федерации по отношению к суверенитетам республик-субъектов Российской Федерации выше, так как представляет собой высшую власть федеративного государства. Но часть своего суверенитета государство по Конституции и договорам передает субъектам Федерации и не может его отчуждать произвольно, без согласия другой стороны.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что субъекты Российской Федерации должны обладать суверенным правом в осуществлении тех полномочий, которые находятся в их компетенции. Расширение самостоятельности субъектов Федерации на строго правовой основе, баланс их прав и ответственности с федеральным Центром – есть, на наш взгляд, единственно возможный способ обеспечения политической устойчивости, межэтнической стабильности и экономического процветания Российской Федерации.

Во втором параграфе второй главы «Разграничение предметов ведения и полномочий и его значение в формировании федеративного государства» речь идет о распределении властных иных полномочий между федеральным Центром и субъектами РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и ее субъектами является одной из наиболее сложных и до конца не разрешенных ни на теоретическом, ни на практическом уровнях проблем.

Правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами заложены в Конституции Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации перечислены функции федерального Центра, но не прописаны предметы собственного ведения субъектов. Разграничение предметов ведения и полномочий между феде-

ральным Центром и субъектами Федерации играет важную роль в развитии федеративного государства. Это основа существования Федерации, ее стабильности и процветания. После распада СССР в России процесс разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами пошел двумя путями: договорным и конституционным.

Договорной порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов Федерации относится к основам конституционного строя федеративного государства. Самое главное для единства, целостности и экономической мощи России – определение общих интересов субъектов и федерального Центра. Общий интерес выражается не только в Конституции Российской Федерации, но и в договорах, которые должны рассматриваться как фактор стабильности, несмотря на несовершенство и противоречивость этих документов.

Разграничение полномочий – перманентный процесс, который является особо важным объектом федеральной государственной политуправленческой деятельности, основная цель которого – достижение равновесия интересов между федеральным Центром, регионами и местным самоуправлением в рамках субсидиарности. Разделение компетенций между федеральным Центром и субъектами Федерации является ключевым вопросом федерализма, условием демократичного функционирования институциональных механизмов государства. Но поскольку задачи, стоящие перед органами власти постоянно обновляются, зафиксировать раз и навсегда полномочия разных уровней власти в исчерпывающем перечне невозможно. В реальной действительности регулярно приходится обновлять и расширять круг этих задач, и поэтому всегда остаются вопросы, не отнесенные к чьему-либо ведению.

Последовательное проведение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации означает, прежде всего, определение приоритетов в формах правового регулирования, что способствовало бы совершенствованию конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий.

Третий параграф второй главы «Бюджетный федерализм как один из основных компонентов российского федерализма» посвящен анализу экономических аспектов федеративных отношений в современной России. Становление новой модели федерализма в России немыслимо без решения экономических проблем. Одной из важнейших задач теории современного российского федерализма является формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов федерального Центра и субъектов Федерации. С учетом фактора федерализма должны меняться структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономическими процессами. Ключевым компонентом современного российского федерализма является бюджетный федерализм – многоуровневая

бюджетная система государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий.

В Конституции Российской Федерации зафиксированы общие принципы бюджетного федерализма, которые предусматривают разграничение и самостоятельность бюджетных уровней: федерального; субъектов Федерации; местных бюджетов. Следует особо подчеркнуть, что на сегодняшний день субъекты Федерации делятся на самодостаточные регионы, способные выполнять функцию доноров федерального бюджета и экономически слабые республики, края, области, вынужденные получать дотации. Субъекты Федерации, которые несут основную тяжесть финансовых обязательств перед федеральным бюджетом, не имеют возможности перевода своих экономических преимуществ в политическое влияние и не могут играть роль активного субъекта экономической политики на федеральном уровне.

Процесс реформирования межбюджетных отношений начался в 1991г., когда Верховным Советом Российской Федерации были приняты законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и «Об основах налоговой системы в РСФСР». Однако созданная к середине 90-х годов XX в. система межбюджетных отношений не имела прочной законодательной базы. С одной стороны выросла финансовая самостоятельность субъектов Федерации, с другой, сохранился субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, усиливалась несогласованность налогово-бюджетной политики. Региональные бюджеты оказались в глубоком кризисе. Развитие бюджетных отношений регионов и федерального Центра происходило стихийно, так как они регулировались множеством законов, президентских указов, подзаконных актов, часто противоречащих друг другу.

В последние годы правительством Российской Федерации предпринято ряд мер, которые направлены на решение существующих в бюджетной сфере проблем. Особо важным шагом в этом направлении, на наш взгляд было принятие в 2001г. «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Однако все попытки оздоровить бюджетную систему и оптимизировать отношения бюджетного федерализма, обречены на провал до тех пор, пока они не будут поставлены на правовую основу. Существенными факторами дестабилизации системы российского экономического федерализма выступают также нарушения принципов равенства экономических и бюджетных прав субъектов Федерации, их высокая степень зависимости от федерального Центра.

В третьей главе «Республики Северного Кавказа в системе федеративных, межэтнических и этнополитических отношений Российской Федерации» проводится анализ влияния федеративных отношений на состояние и перспективы межэтнических и этнополитических процессов на Северном Кавказе.

В первом параграфе третьей главы «Межэтнические и этнопо-

литические процессы федеративных отношений» рассматривается взаимосвязь между процессами федерализации и национального развития в северокавказском регионе. Современное состояние общественного развития свидетельствует о том, что национальных проблем в «чистом» виде не существует. Они тесно переплетаются с социально-экономической сферой. В то же время межнациональные конфликты, как очень сложная, многогранная сфера социальных отношений нуждаются в систематическом научном исследовании. Российская Федерация многонациональное федеративное государство, где совокупность исторических, политических, религиозных и социальных факторов создают неповторимый полинациональный колорит. Свое непосредственное выражение он находит в образе жизни, в традициях, менталитете, фольклоре, национальных и культурных обычаях и т.д. При такой этнической специфике межнациональные отношения приобретают особую социальную роль, и придают политике государства в этой сфере первостепенное значение.

Практика развития межнациональных конфликтов показывает, что наиболее благоприятной питательной почвой для них служит нерешенность социально-экономических проблем, неумение и нежелание органов власти брать на себя ответственность в решении возникающих проблем.

В многонациональной Российской Федерации одной из основных задач, без решения которой Федерация нового типа не может быть построена, был и остается национальный вопрос. Необходимо помнить, что национальный вопрос исторически вмонтирован в России в проблему государственного устройства. Соответственно это обуславливало решение проблем обустройства русского и других народов в одном государстве, интеграции народов и культур в общую правовую, организационно-административную, управленческую структуру. Строительство Российской Федерации на подлинно демократических началах – двуединый процесс. С одной стороны, его развитие зависит от цивилизованных форм решения национального вопроса, с другой – он невозможен без своевременного преодоления возникающих противоречий, как на национально-государственном, так и на административно-территориальном уровнях. Только в единстве эти тенденции могут стать прочным фундаментом реформирования Федерации в целом.

На рубеже 1980–1990 гг. управление на огромной территории России все еще строилось таким образом, что центральные органы РСФСР серьезно ограничивали и юридически, и фактически самостоятельность и возможность эффективного социально-экономического развития автономных образований.

Следует признать и тот факт, что в 90-е годы XX в. федеральный Центр не оказывал должного внимания проблемам Северного Кавказа. В решении судьбоносных вопросов государственности Российской Федерации в этом регионе федеральный Центр проявлял себя слишком аморфно. Национальную и федеративную политику, которую тогда проводила Москва, не смогли своевременно и активно адаптировать к специфическим условиям Северного Кавказа. Такое положение стало причиной того, что в

многонациональном регионе страны «забыли» о необходимости строго учитывать в управленческой системе сочетание и взаимодействие национально-этнической и общегражданской, федеративной составляющих, где базисным ядром должен выступать гражданин Российской Федерации, реализующий в полном объеме права и свободы, независимо от национальной принадлежности и уважающий индивидуальные и коллективные этнокультурные и религиозные права других.

Второй параграф третьей главы «Совершенствование федеративных отношений как приоритетная задача внутренней политики Российской Федерации» посвящен анализу необходимых изменений в национальной и региональной политике РФ в контексте напряженной обстановки в межэтнических отношениях на Северном Кавказе.

Оценивая текущую ситуацию в Российской Федерации на предмет стабильности нельзя не отметить тот факт, что «потенциал» напряженности по линии «Центр – регионы» так или иначе всегда является одной из характеристик современного российского федерализма. Об этом, в частности, свидетельствуют данные экспертных опросов. Значительная часть опрошенных экспертов (до 60%) склонна винить в бедственном положении своего региона именно политику центральных властей. Среди ключевых вопросов в данном случае отмечается необходимость предоставления регионам большей самостоятельности в решении хозяйственных, социальных и культурных проблем.

Эффективность регулирования национальных отношений, укрепления федеративной системы в целом зависит от деятельности государственных институтов. Здесь до сих пор немало недостатков и проблем. Следует подчеркнуть, что в настоящее время уже вполне назрели меры по укреплению полномочий федерального Центра, их более эффективной реализации, восстановлению вертикали исполнительной власти, созданию эффективной системы взаимодействия между законодательными и представительными органами государственной власти всех уровней в вопросе государственного строительства. Эти меры должны нейтрализовать центробежные тенденции, разрывающие единое экономическое и политико-правовое пространство России. Ведь препятствием для нормального развития страны является явно недостаточная роль государства при защите фундаментальных общественных ценностей от поддержания элементарного правопорядка и защиты жизни и собственности граждан до сохранения целостности государства и защиты базовых национальных интересов.

На сегодняшний день следует признать, что на Северном Кавказе – в Дагестане, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Чечне, Ингушетии, Ставрополье, Кубани, Дону конфликтонесущие, провоцирующие факторы пока не нейтрализованы, а только лишь загнаны вглубь. Безграмотная и импульсивная работа федеральных органов власти на всех уровнях, которые чаще действуют в регионе методами заигрывания и равнодушия, не отвечают интересам народов региона и перспективной государственной стратегии на Кавказе.

Анализ этнополитической ситуации, межнациональных отношений,

национально-государственного строительства позволяет сделать вывод о том, что основные неудачи государственной политики на Северном Кавказе объясняются непоследовательностью и несогласованностью действий федерального Центра, непониманием того, как соотносятся между собой и как должны взаимодействовать этничность и государственность, то есть, нет четкого понимания, что представляет собой национальная политика Российской Федерации.

В многонациональном государстве, какой является Российская Федерация, межнациональные отношения являются важнейшей сферой, которой органы государственной власти должны оказывать особое внимание. Реализация государственной политики в этом направлении, прежде всего, требует координации усилий представительных и исполнительных властей, а также согласованного взаимодействия с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения продуманной, дальновидной национальной политики. Россия, как многонациональное государство, исторически всегда была предрасположена к формам государственного управления с элементами федерализма. Современный этап развития российского федерализма можно определить как переходный, характеризующийся незавершенностью структурирования, наличием противоречий между Федерацией и ее частями, поиском более эффективных механизмов сохранения государственной, территориальной целостности Российской Федерации.

В заключении подводятся общие итоги диссертационного исследования, делаются выводы о сущности изучаемой проблемы, суммируются предложения диссертанта по дальнейшему совершенствованию федеративных и национальных отношений, предотвращения конфликтных ситуаций на региональном уровне.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. Мсоева Ф.Б. Разграничение предметов ведения и полномочий и его значение в формировании федеративного государства // Научная мысль Кавказа. Ростов н/Д, 2006, Приложение. № 11. С. 68-76. (0,5 п.л.).

2. Мсоева Ф.Б., Дзидзоев В.Д. Федеративное устройство России: опыт, специфика, особенности, перспективы развития (историко-политологический анализ) // Материалы международной научной конференции «Россия и Кавказ: история и современность» 11-12 ноября 2004 года. Владикавказ: РИПП им. Гассиева, 2005. С. 233-244. (0,8/0,4 п.л.).

3. Мсоева З.Б. Федерализм как технология организации и функционирования института власти // Вестник Владикавказского научного центра. 2005. № 4. С. 25-28. (0,3 п.л.).

4. Мсоева Ф.Б. Этнополитический фактор федерализма на Северном Кавказе в конце XX – начале XXI века // Материалы международной научной конференции «Кавказоведение: опыт исследований» (13-14 ноября

2005 г.). Владикавказ: Изд-во РИПП им. Гасиева, 2006. С. 450-462. (0,8 п.л.).

5. Мсоева Ф.Б., Дзидзоев В.Д. Правовое положение региона как субъекта федеративного государства // Материалы II-ой Республиканской научно-практической конференции «Конституция и конституционная законность». Владикавказ, 2004. С. 23-32. (0,6/0,3 п.л.).

6. Мсоева Ф.Б. Конституция Российской Федерации и проблемы федерализма // Вестник Владикавказского научного центра, 2006. № 2. С. 18-23. (0,3 п.л.).

7. Мсоева Ф.Б. К вопросу о суверенитете // Мах дуг (Наша эпоха). Владикавказ, 2003, № 5. С. 142-145. (0,3 п.л.). (на осет. яз.).

8. Мсоева Ф.Б. К вопросу построения федеративной модели Российской Федерации (историко-политологический анализ) // Вестник Владикавказского научного центра. 2006. № 3. С. 16-24. (0,5 п.л.).

9. Мсоева Ф.Б. Парад суверенитетов – одна из причин этнополитической напряженности на Юге Российской Федерации. Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: управление, экономика, общество. Сборник тезисов международной научно-практической конференции 26-30 сентября 2006 г. Ростов-н/Д; Горячий Ключ: Изд-во Сев.-Кав. акад. гос. службы, 2006. С. 32-35. (0,4 п.л.).

10. Мсоева Ф.Б. Идеологический фактор в совершенствовании федеративных отношений (на примере Российской Федерации) // Роль идеологии в трансформационных процессах в России: общенациональный сборник материалов международной научной конференции. 20-21 апреля 2006 г. Ростов-н/Д: Изд-во ИППК при РГУ, 2006. Ч. 3. С. 74-78. (0,3 п.л.).

Мсоева Фатима Борисовна

ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ (на примере республик Северного Кавказа)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 24.11.2006. Печать трафаретная. Формат 60x84 1/16.
Отпечатано в ООО «Пресс-Имидж»,
г.Краснодар, ул.Красноармейская, 66, оф.18
Тираж 100 экз. Заказ № 068.