

На правах рукописи

ХАЙРУЛАЕВ Хайрула Расулович

**РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2007

Хайрулаев Х.

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

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Столяров Михаил Венедиктович

Официальные оппоненты: Доктор исторических наук, профессор
Мошняга Виктор Пантелеевич

кандидат политических наук
Сулейманова Шукран Саидовна

Ведущая организация Дагестанский научный центр
Российской Академии наук

Защита состоится «6» ноября 2007 г в ____ 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, (1 уч корпус, ауд 3304)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1 учебный корпус)

Автореферат разослан «28» IX 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Пистрякова С А

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Исследование проблем российского федерализма продиктовано, прежде всего, тем, что государство, как наиболее сложный общественный институт, всегда находится в центре внимания научной и политической мысли.

Конституция Российской Федерации 1993 года заложила основы федерализма исходя из государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправия и самоопределения народов в России. Однако, в силу различных причин, утверждение конституционного федерализма сопрягается с рядом сложнейших проблем и противоречий, обусловленных сложным характером регулирования федеративных отношений. Современный российский федерализм находится на стадии обновления его концепция не сложилась полностью, существует неопределенность, незавершенность, противоречивость ряда конституционных норм, регулирующих взаимоотношения Федерации и субъектов Российской Федерации. Как отметил в связи с этим Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года «Приняты также решения о совершенствовании отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением»¹

В основе совершенствования федеративных отношений в России стоит проблема создания прочной политико-правовой базы для преодоления тех противоречий, которые были заложены на начальном этапе формирования федерализма. Все еще дискутируются вопросы равенства субъектов Федерации, договорной практики, правовой асимметрии субъектов Российской Федерации.

В современных условиях, когда идет утверждение демократических основ федеративных отношений в России, принципиальное значение приобретает осмысление концептуальных основ государственности и законодательства субъектов Российской Федерации, в особенности республик в ее составе. Как отмечает профессор Р.Г. Абдулатипов

¹ Российская газета 2006 11 мая

«Субъекты Федерации – это государственные образования, но они не должны изображать собой независимые государства это конфедерация Суверенное федеративное государство в лице федеральных органов власти – не единственные субъекты власти, иначе это будет жестко унитарное государство. Ни то, ни другое России не подходит. Значит, нужно корректировать, совершенствовать модель федеративной демократии. В этом перспектива государственного устройства России и повышения эффективности российской государственности»¹

Проводимый в рамках административной реформы процесс разграничения предметов ведения и полномочий является своего рода индикатором эффективности функционирования государства. При этом главной целью законодателя должно быть такое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти, чтобы решение публичной властью общегосударственных задач осуществлялось на том уровне власти, который способен осуществить реализацию этих задач наиболее рационально, причем, с точки зрения реализации конституционных прав граждан и доступности населению социальных услуг. Необходимо установить при этом ответственность каждого уровня публичной власти за осуществление полномочий, связанных с реализацией прав граждан.

При анализе современных процессов, происходящих в республиках – субъектах Российской Федерации, обращение к опыту Республики Дагестан в настоящем исследовании определяется рядом специфических обстоятельств. Республика Дагестан – одна из наиболее многонациональных республик Северного Кавказа, с длительной историей государственности. Для нее характерна сложная этнополитическая обстановка, которая не раз за последние годы грозила привести республику к состоянию вооруженного конфликта. Опыт развития политико-правового статуса Республики Дагестан как субъекта Российской Федерации, исследование происходящих в республике процессов, обусловленных как общегосударственными преобразованиями, так и собственными политическими явлениями, поиск механизмов решения внутрирегиональных проблем – все это представляет интерес для понимания аналогичных процессов, имеющих место в других субъектах

¹ Абдулатипов Р.Г. Философия и практика федеративной демократии в России // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. статей / Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова – М., 2005. С. 10

Российской Федерации и совершенствования государственной региональной политики в Российской Федерации

Необходимость поиска возможностей и способов эффективных форм регулирования политических и межэтнических процессов на Северном Кавказе, как с точки зрения обеспечения самостоятельности народов и субъектов, так и с точки зрения сохранения государственной и территориальной целостности Российской Федерации, обуславливает исследование политико-правового развития Республики Дагестан

Потребность в теоретическом осмыслении вышеназванных обстоятельств обусловила актуальность и предопределила выбор темы диссертационного исследования

Степень научной разработанности темы в настоящее время с учетом специфики новейшей российской истории и противоречивости развития современного российского федерализма продолжает оставаться недостаточно изученной. Это во многом связано с тем, что процесс совершенствования федеративных отношений и формирования законодательства, адекватного целям и задачам современного российского общества, носит незавершенный характер, находится в стадии развития

Проблема, избранная в качестве предмета настоящего диссертационного исследования, носит междисциплинарный характер. Способы и пути дальнейшего федеративного развития, разрешение конфликтов в сфере межнационального и политического взаимодействия, методы взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации выступают предметом исследования политологов, этнологов, правоведов, экономистов, социологов, специалистов в сфере национальных и федеративных отношений государственного управления. И хотя уровень понимания рассматриваемой проблематики отражается в различных исследованиях, вместе с тем она остается не в полной мере изученной и требует дополнительного исследования многих аспектов федеративного строительства

Генезис государства, его форм, принципы функционирования исследовались мыслителями и учеными древности - Платоном, Аристотелем, Эпикуром¹. Идея разделения властных полномочий государства занимала важное место в работе других зарубежных политологов, государствоведов и юристов - Т. Гоббса, М. Дюверже,

¹ Платон. Собрание соч. в 4-х томах. - М., 1994. - Т. 2, Аристотель. Сочинение в 4-х томах. - М., 1976. - Т. 1, Шакир - Заде А. С. «Эпикур» - М., 1963

Г Таллока¹. Большой вклад в изучение проблем федерализма внесли также А де Токвиль, Д Элазар, В Остром и др.²

Значительный вклад в комплексное исследование процесса развития российского федерализма внесли Р Г Абдулатипов, С А Авакьян, А С Автономов, Г В Атаманчук, М В Баглай, И Н Барциц, Л Ф Болтенкова, Г А Гаджиев, А Ф Дашдамиров, Л М Дробижева, В Ю Зорин, К В Калинина, В Н Лысенко, А А Мацнев, Н П Медведев, В А Михайлов, М В Столяров, С А Пистрякова, Ю А Тихомиров, Б Н Топорнин, И А Умнова, Т Я Хабриева, Б С Эбзеев, Ю Ф Яров и другие³

¹ См Гоббс Т Избр произведения в 2-х томах, Т 1 – М, 1964, Доверже М Ностальгия бессилия Новый блок политики Рефераты АН СССР ИНИОН – М, 1990, Таллок Г Новый федералист - М, 1993

² Токвиль А Демократия в Америке – М, 2000, Elazar D Federalism 2-7, 16 and Daniel Elazar, ed Feral Systems of the World, 2-nd ed (Harlow Longman Group Limited, 1994), Остром В Смысл американского федерализма – М, 2000

³ См Абдулатипов Р Г Национальный вопрос и государственное устройство России – М, 2000, он же Управление этнополитическими процессами вопросы теории и практики М, 2001, он же Философия и практика федеративной демократии в России // Вопросы национальных и федеративных отношений – М, 2005, Авакьян С А Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право, 2005 №8, Автономов А С Правовая онтология политики - М, 1999, Атаманчук Г В О целостности государства и государственного управления – Ростов-на-Дону Изд-во СКАГС, 2001, он же Модернизация государственного управления (теоретико-методологические обоснования) – М, 2001, Барциц И Н Правовое пространство России Вопросы конституционной теории и практики – М, 2000, Болтенкова Л Ф Учение о федерализме и его реализации в развитии государств М, 2006, она же Реализация идей федерализма в деятельности парламента // Вопросы национальных и федеративных отношений Сб статей / Под общей редакцией В А Михайлова, К В Калининой – М, 2007, Баглай М В Конституционное право Российской Федерации – М, 2000, Г А Гаджиев Соотношение Конституции Российской Федерации и Федеративного Договора // Российский федерализм опыт становления и стратегия перспектив -М, 1998, Дашдамиров А Ф О некоторых особенностях современной этнонациональной политики // Вопросы национальных и федеративных отношений Сб статей / Под общей редакцией В А Михайлова, К В Калининой – М, 2007, Дробижева Л М Социальное неравенство этнических групп представление и реальность – М, Academia 2002, Калинина К В Право народов на самоопределение – важнейший принцип национальной политики // Вопросы национальных и федеративных отношений – М, 2000, она же Национальный вопрос в России Вопросы национальных и федеративных отношений – М, 2004 она же Формы местного самоуправления у коренных малочисленных народов и национальных меньшинств В кн «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление проблемы реализации / Под ред А А Мацнева – М Изд-во РАГС,

Проблемы национальных и федеративных отношений являются одними из важнейших исследовательских направлений на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Данной проблеме посвящены диссертационные исследования и научные труды З И Еникеева, Н Л Ермоленко, Е Л Ланцмана, И Х Машукова, Ф Х Мухаметшина, Н М Мириханова, А В Максимова, Т В Нечаевой, М-Р Х Расулова, А В Рудакова, В А Холопова и др.¹

2007, Зорин В Ю национальная политика в России история, проблемы, перспектива – М РИЦ ИСПИ РАН, 2002, Лысенко В Н Губернаторы в Российской Федерации // Под общ ред В А Михайлова – М, Изд-во РАГС, 2006, Машнев А А Специфика зарождения и становления местного самоуправления в России // Вопросы национальных и федеративных отношений Сб статей / Под общей редакцией В А Михайлова, К В Калининой – М, 2007, Медведев Н М Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ – М Институт государства и права РАН, 2006, он же Многоуровневая система власти в условиях федерации / Под ред Н П Медведева Вып 2 М, Изд-во «Учеба», МИСиС, 2007, Михайлов В А Россия с мечтой о реальном федерализме // Российский федерализм от федеративного договора до наших дней – М, 2002, Столяров М В Федерализм и державность российский вариант – М, 2001, он же Компетентия власти разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования Учебное пособие М, Изд-во РАГС, 2006, он же Местное самоуправление в Российской Федерации конституционно-правовые основы и тенденции развития В кн «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление проблемы реализации / Под ред А А Мацнева – М Изд-во РАГС, 2007, Пистрякова С А Национально-культурные движения формы организации и взаимодействия с органами государственной власти // Финно-угорский мир и XXI век Йошкар-Ола, 1999, Тихомиров Ю А Централизация и децентрализация динамика соотношения // Журнал российского права 2007 №2, Умнова И.А Конституционные основы современного Российского Федерализма – М 2000, Хабриева Т Я Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов Российской Федерации // Федерализм 2003 №2, Эбзеев Б С Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации В 2 томах – М, 2000-2001

¹ Еникеев З И Правовые вопросы суверенитета Башкортостан // Ватандаш, 2001 №4, Ланцман Е Л Реформирование федеративных отношений как потребность современного этапа укрепления российской государственности М, Изд-во РАГС, 2005, Машуков И Х Федеральный центр и субъект Федерации Разграничение полномочий и предметов ведения в контексте обеспечения национальной безопасности России (на примере Кабардино-Балкарской Республики) Дисс кандидата полит наук, 2006, Мухаметшин Ф Х Местное самоуправление в региональном аспекте опыт Татарстана В кн «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление проблемы реализации // Под ред А А Мацнева – М Изд-во РАГС, 2007, Мириханов Н М

Существенный вклад в исследование национальных и федеративных отношений вносят исследования представителей региональных научных школ Татарстана, Ростова–на–Дону, Дагестана, Башкортостана, Саратова и др. В Республике Дагестан исследования в указанной области ведут ученые регионального Центра этнополитических исследований Дагестанского научного центра Российской Академии наук, Дагестанского государственного университета и практические работники органов государственной власти республики. Данной проблеме посвящены работы А.Г. Агаева, А.-Г. К. Алиева, М.Г. Алиева, М.В. Вагабова, Р.М. Магомедова, Ш.Б. Магомедова, А.М. Муртазалиева, З.О. Гаджиомарова, А.М. Халилова и др. Исследования в области этнополитических процессов в республике представлены в материалах научно-практической конференции «Северный Кавказ и Дагестан: современная этнополитическая ситуация и пути ее стабилизации»¹.

Объектом исследования являются федеративные отношения Российской Федерации на современном этапе.

Предмет исследования - процесс развития и совершенствования политико-правового статуса Республики Дагестан в составе Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Исходя из актуальности обозначенной темы и опираясь на фундаментальные разработки в теории федерализма, диссертант поставил перед собой цель продолжить научный анализ теоретико-методологических основ, проблем и особенностей развития российского федерализма с точки зрения взаимоотношений Федерации и субъектов Российской Федерации на примере Республики Дагестан, выявить проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Российской Федерации, в рамках проводимой в настоящее время административной реформы, показать особенности

Федерализм, этничность, государственность: новый курс российской власти. М., 2002; Максимов А.В. Федерализация и демократизация в России как фактор государственного развития. М., Изд-во РАГС, 2007; Расулов М.-Р. Х. Федерализм и сохранение самобытности народов и территорий России. В кн. Российский Федерализм: от Федеративного договора до наших дней. – М., 2002; Холопов В.А. Формирование модели взаимодействия органов государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа). Дисс. кандидата полит. наук, 2007.

¹ Северный Кавказ и Дагестан: современная этнополитическая ситуация и пути ее стабилизации // Материалы научно-практической конференции (1-3 октября 2004 г.) Махачкала, 2004.

развития Республики Дагестан как многонационального субъекта Российской Федерации

В соответствии с этой целью поставлены следующие задачи

- выявить основные тенденции развития российского федерализма на современном этапе,
- показать процесс совершенствования политико-правовых основ Республики Дагестан как субъекта Российской Федерации,
- выявить проблемы современного процесса разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями публичной власти в России,
- исследовать формы и механизмы совершенствования законодательства, разграничивающего предметы ведения и полномочия,
- отразить особенности и характер участия в процессе разграничения полномочий органов местного самоуправления,
- выявить актуальность применения принципа субсидиарности в качестве способа делегирования государственных полномочий,
- выявить особенности развития Республики Дагестан как многонационального субъекта Российской Федерации,
- предложить рекомендации по совершенствованию политико-правовых механизмов регулирования федеративных отношений

Методологической и теоретической основами исследования являются концепции федерализма, как они трактуются в политологической науке и конституционном праве. В своей диссертационной работе автор опирается на труды отечественных и зарубежных ученых-политологов, правоведов, философов, государствоведов, этнополитологов, социологов, посвященные проблемам федеративных отношений. В силу того, что исследуемая проблема характеризуется многоаспектностью, в процессе исследования применялись также фундаментальные общенаучные методы познания: исторический, системный, статистический, формально-логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и другие, использовались принципы единства исторического и логического, общего и частного.

Эмпирическую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, конституции, уставы субъектов

Российской Федерации, законы Республики Дагестан, а также материалы парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, материалы и нормативные правовые акты Государственного Совета Республики Дагестан, Администрации Президента Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, справочные материалы, материалы научно-практических конференций по проблемам федеративного строительства в России, исследования ученых

Основная гипотеза исследования. Автор предполагает, что российское федеративное государство может функционировать нормально только при условии оптимального разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также учета исторических, экономических, географических и этнических особенностей субъектов Российской Федерации

Научная новизна диссертационного исследования обусловлены постановкой проблемы, степенью ее разработанности, попыткой объективно проанализировать процесс реализации политико-правовых основ взаимодействия Федерации и субъектов Российской Федерации как фактора развития российского федерализма, на примере Республики Дагестан, с учетом ее специфики

Новизну составляет то, что в диссертации обосновываются механизмы выстраивания органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, Республики Дагестан, своей работы в соответствии со стратегическим развитием России, с учетом ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации

Конкретизируется положение, что основой действенного проведения экономической и социальной политики государства на местах является четкое разграничение полномочий органов власти всех уровней. На основе анализа федеральных законов, принятых в период 2003–2007 гг. в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, на конкретных примерах доказываем, что централизация на федеральном уровне вопросов совместной компетенции проявляется в ряде федеральных законов, негативно влияя на принципы проводимой административной реформы. Подавляющая часть предметов совместного ведения перераспределена в пользу федеральной власти, а оставшаяся часть региональной

компетенции, как показывает практика, в любой момент может быть необоснованно урезана

На примере Республики Дагестан выявляется, что вовлечение органов местного самоуправления в процесс разграничения предметов ведения и полномочий требует поиска механизмов обеспечения их экономической самостоятельности. Так, в республике местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджета республики, при этом около 95% муниципальных образований являются дотационными.

Обосновывается, что эффективное проведение реформ в настоящее время в субъектах Российской Федерации возможно при неуклонном повышении качества государственного управления.

Делается вывод о том, что федеральное и региональное законодательство следует рассматривать в едином правовом пространстве. В этой связи проанализирована работа органов государственной власти Республики Дагестан по устранению противоречий между федеральным и региональным законодательством.

Новизной является исследование проблемы этнического представительства в парламенте (Народном Собрании) Республики Дагестан в связи с возрастающей ролью политических партий в избирательном процессе. На основе исследования результатов выборов в парламент республики, состоявшихся в марте текущего года и мнения народов республики, выявляется преждевременность исключения в федеральном законодательстве положения о предоставлении квот для представительства коренных малочисленных народов.

На примере Республики Дагестан поднимается проблема эффективного осуществления законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы. В связи с этим анализируется предложение Народного Собрания Республики Дагестан о принятии федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», который позволил бы обеспечить учет интересов субъектов Российской Федерации и системно организовать законодательную деятельность в стране¹, а также предложение автора о необходимости принятия законов Республики Дагестан «О Президенте

¹ См. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» – М., 2007 – С. 297

Республики Дагестан» и «О Народном Собрании Республики Дагестан» Подчеркивается при этом важность усиления роли институтов гражданского общества в законодательном процессе, которые могли бы осуществить всестороннюю экспертизу законов

Положения, выносимые на защиту:

В работе представлен анализ процесса упрочения конституционно-правового статуса Республики Дагестан в составе Российской Федерации, реализуемого на основе федерального и республиканского законодательства

Одним из важных вопросов является анализ соотношения суверенитета Российской Федерации и Республики Дагестан в составе Российской Федерации Теоретический анализ совокупности правовых норм Конституции Российской Федерации, относящихся к основам конституционного строя и к федеративному устройству России, позволил поставить проблему соотношения суверенитета Российской Федерации и делегированного суверенитета субъектов Российской Федерации

В диссертации обращается внимание на конституционное положение о равноправии субъектов Российской Федерации и его фактическое проявление. Подтверждается вывод о том, что равноправие субъектов Российской Федерации в современных условиях не означает их тождества Высказывается мнение автора по поводу дискуссии о симметричной федерации и ассиметричной, то, что асимметрия в современных условиях является оправданной При этом обращается внимание на характер правовой асимметрии в Российской Федерации Вместе с тем обосновывается мнение о том, что тормозом в развитии федерализма может быть консервация правовой асимметрии.

Актуализируются особенности процесса разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в рамках проводимой в стране административной реформы, выявляются проблемы

В работе показаны особенности развития Республики Дагестан как многонационального субъекта Российской Федерации и выдвинуты предложения, направленные на совершенствование межнациональных отношений и формирования законодательного (представительного) органа государственной власти республики

Практическая значимость диссертации, по мнению автора, состоит в том, что основные выводы и предложения, сформулированные в ней, могут быть использованы в решении ключевых проблем укрепления

российской государственности на принципах конституционного федерализма, последующих научных исследованиях проблем развития федерализма в России, а также при разработке нормативных правовых актов, регламентирующих федеративные отношения, в лекциях, семинарских и практических занятиях по проблемам федерализма. Содержание диссертационного исследования, фактический и аналитический материал об особенностях разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации может быть использован в учебных программах и спецкурсах ряда учебных заведений, а также в процессе подготовки и переподготовки кадров государственной гражданской службы.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, основные положения и результаты исследования изложены в выступлениях автора на методологических семинарах, лекциях автора в филиале Северо-Кавказской академии государственной службы в г. Махачкале. Автор диссертации принимал участие в проведении экспертиз региональных законов, разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных и публикуемых статьях.

Структура диссертации. Диссертация включает в себя введение, три раздела, заключение и список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, раскрываются актуальность и новизна диссертации, степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования, основная гипотеза исследования, обозначены теоретическая, методологическая, эмпирическая база диссертационной работы и ее возможная практическая значимость.

В первом разделе – *«Политико-правовой статус субъектов – республик Российской Федерации в системе федеративных отношений»* рассматриваются основные принципы и особенности политико-правового статуса субъектов – республик Российской Федерации.

Основы российского федерализма определены Конституцией Российской Федерации 1993 года исходя из государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправия и самоопределения народов в России

Вместе с тем, обращает внимание автор, в научной литературе по проблемам федерализма до сих пор дискутируется проблема «асимметричности» субъектов Федерации. Следует подчеркнуть, что асимметричность в становлении федеративных отношений в России обусловлена историческими, этническими, экономическими и географическими особенностями

В этом отношении, по мнению автора, представляет интерес мнение Президента Республики Дагестан М. Г. Алиева о том, что «Есть и такие, которые считают, что надо отказаться от асимметричности Федерации, от одного из принципов, лежащих в основе нашего федеративного государства – национально-территориального, перейти к территориальному принципу построения нашей Федерации. Для примера ссылаются на опыт США, ФРГ и других государств. Сегодня навязывать стране эти модели – это путь губительный, путь продолжения развала. Я не призываю молиться на нынешнее государственное устройство. Трудно управлять из центра 89 субъектами. Но совершенствовать его надо с умом. Не забывать, что мы живем в многонациональном, многоконфессиональном государстве. Нельзя спешить, односторонние подходы непродуктивны, асимметрия нашей Федерации опирается на социально – экономический, национально – исторический, географический и целый ряд других факторов. Сегодня, может быть, не меньше внимания, чем равенству субъектов, надо уделять вопиющему неравенству в уровне жизни народов, которые живут в одном государстве»¹

Подчеркивается, что развитие федеративных отношений входит в число приоритетных задач государственной национальной и региональной политики. Однако оптимизация межнациональных и федеративных отношений не может достигаться любыми средствами, как, например, путем губернизации республик, или, наоборот, республиканизации краев и областей, поскольку своеобразие российского федерализма состоит, прежде всего, в сочетании территориального и национального принципов

¹ Дагестанская правда. 2001 № №13-14

Противоречие именно между этими принципами является наиболее острым и труднопреодолимым, особенно, если речь идет о конституционном равноправии субъектов Российской Федерации

Обращается внимание, что укрепление демократических основ российского федерализма предусматривает формирование единого правового пространства страны, которое не должно быть сведено к компании по приведению одних законов в соответствие с другими. В становлении новых федеративных отношений в России федерализм должен пониматься, прежде всего, как конструктивное сотрудничество, а не как конкуренция или борьба за главенство между федеральным центром и субъектами Федерации. В этой связи следует отметить, что несоответствие отдельных положений законов Республики Дагестан федеральному законодательству было вызвано также особенностями региона, которые федеральное законодательство не всегда позволяет учесть. Это связано с недостаточным согласованием и учетом мнения регионов при принятии федеральных законов, затрагивающих их интересы.

В разделе рассматривается вопрос о природе государственной власти Республики Дагестан в контексте соотношения с суверенитетом Российской Федерации. На него нет однозначного ответа в отечественной науке. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Вместе с тем, многонациональный народ Российской Федерации как единственный источник власти представляет собой единство населения всех субъектов Российской Федерации. Таким образом, с одной стороны, власть в субъектах Федерации осуществляется многонациональным народом Российской Федерации, а с другой стороны, в каждом отдельном субъекте Федерации власть осуществляется составной частью многонационального народа России – населением субъекта Российской Федерации. Рассматривая данную конструкцию как соотношение общего и частного, можно согласиться с утверждением о наличии делегированного суверенитета у субъекта Российской Федерации. При этом, признание по смыслу статьи 73, частей 1 и 2 статьи 3, частей 2 и 3 статьи 5, частей 2 и 3 статьи 11, статей 67, 71, 72, 76 и 77 Конституции Российской Федерации, наличия у субъектов Российской Федерации делегированного суверенитета, понимаемого как вся полнота государственной власти, вовсе

не должно пониматься как разделение суверенитета Российской Федерации Данное признание является необходимым признаком федеративного государства и федеративной организации государственной власти Автор обращает внимание, что, во-первых, население субъекта Федерации не следует отрывать от его общей составляющей – многонационального народа России, во-вторых, полнота государственной власти Республики Дагестан – это не только совокупность властных полномочий, но и ответственность за их реализацию

Автор считает, что исследование происходящих в Республике Дагестан процессов, обусловленных как общегосударственными преобразованиями, так и собственными политическими явлениями, поиск механизмов решения внутрирегиональных проблем представляет интерес для понимания аналогичных процессов, имеющих место в других субъектах Российской Федерации и совершенствования государственной региональной политики в Российской Федерации

В разделе определены и проанализированы политико-правовые признаки Республика Дагестан как субъекта Российской Федерации.

- 1.Принимает собственную конституцию
- 2.Имеет республиканское законодательство
- 3 Имеет установленное Конституцией Российской Федерации официальное название
- 4 Имеет систему органов государственной власти
- 5 Имеет собственную территорию, являющейся одновременно составной частью территории Российской Федерации
- 6 Имеет государственную символику
- 7 Может устанавливать свои государственные языки
- 8 Имеет суды, входящие в судебную систему Российской Федерации
- 9 Обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации, участвует в разработке федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации
- 10 Имеет право предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на вакантные должности членов Конституционного суда Российской Федерации
- 11 Имеет представительство в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

12 Имеет предметы ведения, по которым самостоятельно осуществляет правовое регулирование в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации

13 Имеет постоянное представительство в Москве

14 Имеет право участия в международных и внешнеэкономических отношениях

С учетом изложенного автором дано определение политико-правового статуса Республики Дагестан как субъекта Российской Федерации — это основы его правового положения, урегулированные Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Конституцией Республики Дагестан и законодательством Республики Дагестан

Таким образом, диссертанту представляется, что совершенствование государственного строительства Республики Дагестан возможно только на основе эффективного взаимодействия с федеральным центром. Сегодняшняя действительность подтвердила, что принятие федеральных законов, указов Президента Российской Федерации по укреплению вертикали власти является своевременным. Они направлены на формирование единого правового пространства, проявление высокого уровня конституционной ответственности, сохранение территориальной целостности российского государства.

Во втором разделе — *«Административно-правовая реформа в России проблемы разграничения предметов ведения и полномочий»* рассматриваются основные тенденции и проблемы процесса разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами на современном этапе развития российской государственности.

По мнению автора, правовые коллизии, возникающие между различными уровнями публичной власти, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а являются следствием несовершенства федеративных отношений и прежде всего в сфере разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Не случайно Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 года подчеркнул: «Нашей ключевой задачей остается работа по разграничению сфер ведения между федеральным,

региональным и местным уровнями власти.»¹, а в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года подчеркнул необходимость продолжения процесса передачи полномочий²

Обращается внимание, что системные изменения, внесенные в федеральное законодательство³, предполагали повышение согласованности действий и решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в реализации единой государственной политики в регионах

Однако, мониторинг правоприменительной практики указанных законодательных актов, а также законодательных инициатив субъектов Российской Федерации выявил незавершенность процесса разграничения полномочий и неудовлетворенность этим процессом со стороны региональных органов власти⁴

В связи с этим был принят Федеральный закон от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁵, который продолжил процесс совершенствования

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации М, 2002

² Российская газета 2006 11 мая

³ Федеральный закон от 4 июля 2003 года N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ 2003 № 27 (ч 2) Ст 2709, Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2003 № 40 Ст 3822, Федеральный закон от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ 2004 № 35 Ст 3607

⁴ См Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» – М Совет Федерации 2006 – С 158

⁵ Российская газета 2005 31 декабря

федерального законодательства в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти

Автор указывает, что анализ данного закона позволяет сделать вывод о противоречивости отдельных его положений

1 Закон направлен на внесение изменений и дополнений сразу в 36 федеральных законов, вносящие, в свою очередь, изменения и дополнения в сотни других законов, что создает сложную систему перекрестных поправок, препятствующую единообразному и полному пониманию норм,

2 Каких-либо изменений в распределение бюджетных средств рассматриваемый Закон не предусматривает, возлагая финансирование и новых собственных, и добровольно принятых на себя полномочий на бюджеты субъектов Федерации,

3 Предоставление субъектам Российской Федерации права добровольно осуществлять полномочия не накладывает на них обязательства

Поэтому в 2006 году в целях дальнейшего совершенствования федерального законодательства в части разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти был принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»¹.

Подчеркивается, что данный закон уточнил отдельные положения законодательных актов Российской Федерации в части разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по итогам обобщения правоприменительной практики Закон внес изменения и в Федеральный закон от 9 октября 1999 года № 184-ФЗ, направленные на

- доработку механизма передачи (делегирования) отдельных контрольно-надзорных полномочий Российской Федерации для их исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации,

- корректировку и уточнение перечня «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации в связи с изменениями, вносимыми в отраслевое законодательство,

¹ СЗ РФ 2006 № 1 (ч 1) Ст 21

- расширение гарантий соблюдения интересов субъектов Российской Федерации при заключении соглашений с федеральными органами государственной власти о передаче полномочий,

- правовое закрепление института «субделегирования» субъектами Российской Федерации передаваемых им федеральных полномочий

Автор указывает, что важнейшими целями реформы местной власти, сформулированными в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года, являются создание эффективно действующей системы оказания услуг публичной властью гражданам и приближение органов местного самоуправления к населению

Однако анализ положений базового для проведения реформы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ позволяет сделать вывод, что большое количество изменений, внесенных в него, не привело к гармонизации его положений с многочисленными нормами отраслевого законодательства. Как справедливо отмечает М В Столяров « в условиях трансформирующегося федеративного государства этот закон, к сожалению, не стал инструментом «оздоровления» местной власти»¹

Отмечено, что на сегодняшний день особо острая потребность ощущается в совершенствовании законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, бюджетного законодательства Российской Федерации. Предусмотренные федеральным законодательством источники доходов местных бюджетов недостаточны для того, чтобы обеспечить полное и качественное осуществление полномочий органами местного самоуправления. В Республике Дагестан местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджета республики, при этом около 95% муниципальных образований являются дотационными²

В разделе обращается внимание, что при всей позитивной направленности муниципальной реформы имеются серьезные упущения и недостатки в ее законодательном обеспечении. Муниципальные образования фактически оказались включены в единую вертикаль исполнительной власти. Поэтому становится актуальным поиск баланса

¹ Столяров М В. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовые основы и тенденции развития. В кн. «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации» // Под ред. А. А. Мацнева – М: Изд-во РАГС, 2007. С. 75

² Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2005 года № 70 «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2006 год» // Дагестанская правда. 2005. № 296-299

функций между органами государственной власти и местным самоуправлением

Автор считает, что проявляется тенденция когда принятыми федеральными законами органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями, хотя Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установил исчерпывающий перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований. Примером такого расширения перечня вопросов, решаемых органами местного самоуправления, без внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, является Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающий исполнение органами местного самоуправления более 20 новых полномочий.

Анализируя динамику разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами автор обращает внимание, что Лесной кодекс Российской Федерации (от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) окончательно закрепил централизацию государственной власти в области владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Все лесные участки объявлены федеральной собственностью, соответственно, все полномочия в этой сфере относятся к федеральной собственной компетенции и могут быть частично делегированы субъектам Российской Федерации.

По мнению автора, такая централизация полномочий противоречит федеративной природе совместной компетенции, федеральный законодатель не вправе закреплять за Федерацией весь объем полномочий по конкретному предмету ведения. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П сформулировано, что из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, то есть без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти¹.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П // СЗ РФ 2000 № 16 Ст. 1774

Таким образом, полагает автор, гарантированная Конституцией Российской Федерации полнота государственной власти субъектов Российской Федерации вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказываются декларацией

Подчеркивается, что сегодня тенденция к централизации должна быть уравновешена тенденцией к децентрализации. Для чего

1 На смену тактики антикризисного правотворчества должно прийти стратегическое видение процессов, происходящих в области государственного устройства

2 Вопросы федеративного строительства должны быть решены в одной связи с вопросами укрепления вертикали власти, финансового, налогового и бюджетного регулирования, реформой местного самоуправления

3 Нормы права необходимо обеспечить достаточными финансовыми и иными материальными ресурсами

4 Необходимо расширить полномочия региональных властей. Сегодня, когда властная вертикаль должным образом укреплена, децентрализация становится насущной задачей современного этапа реформ

Автор считает, что опыт Российской империи, СССР и новейшая история Российской Федерации доказали, что Россию невозможно строить по единому для всех территорий шаблону, невозможно управлять всеми процессами и исполнять все полномочия из центра. Россия объективно нуждается в сильной региональной власти, обладающей правом самостоятельно осуществлять принадлежащие ей полномочия в сфере экономического и социального развития. Наряду с этим Россия нуждается в сильной центральной власти, обладающей волей решать макроэкономические и внутривнутриполитические вопросы. И то и другое одновременно в состоянии предоставить только федеративная форма государственности, обеспечивающая гармоничное сочетание централизации и децентрализации, единства и многообразия.

В третьем разделе – «Особенности развития Республики Дагестан как многонационального субъекта Российской Федерации» отмечено, что Россия – многонациональная страна, где в отличие от многих других стран мира большинство народов являются коренными жителями¹. Как

¹ Россия в цифрах – М, 2004 – С 12

подчеркнул Президент Российской Федерации В В Путин «У нас многонациональная, многоконфессиональная страна, и у нас в России, как ни на одном другом месте на Земле, межконфессиональный и межнациональный мир, традиции межконфессионального мира являются основой нашей государственности в прямом смысле этого слова»¹

Автор указывает, что Республика Дагестан как один из субъектов Российской Федерации, по данным Всероссийской переписи населения 2002 года, по-прежнему остается одним из самых полиэтнических субъектов – представители свыше ста этносов проживают на ее территории²

Обращается внимание, что после распада СССР Республика Дагестан, как и многие другие субъекты Российской Федерации в одночасье оказалась в качественно новой геополитической обстановке и превратилась в приграничную республику со странами Содружества Независимых Государств. Радикальные изменения внутреннего и внешнеполитического характера, экономические реформы, а также целый комплекс других объективных и субъективных причин послужили основой возникновения и обострения разнонаправленных этнополитических процессов в республике

В разделе выделены и подробно проанализированы актуальные проблемы республики

1) обеспечение представительства коренных малочисленных народов республики в органах государственной власти и местного самоуправления с учетом демократических принципов, законности, прав и свобод человека и гражданина,

2) проблемы разделенных государственными границами Грузии, Азербайджана и административными границами субъектов Российской Федерации народов,

3) работа по реабилитации репрессированных и депортированных групп населения, обеспечению их законных прав,

4) миграция населения с горных районов на равнину, а также за пределы республики,

5) сохранение самобытной культуры, языков народов Дагестана,

¹ Путин В В Выступление на рабочей встрече по вопросам национальных и межконфессиональных отношений 5 февраля 2004 года Чебоксары // Российская газета 2004 6 февраля

² Россия в цифрах С 14

Автор обращает внимание, что среди перечисленных выше проблем обеспечение представительства коренных малочисленных народов республики в органах государственной власти вызывает особую актуальность

Отмечено, что практическое применение предусмотренной Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ смешанной избирательной системы при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации обнаружило множество проблем. Одна из них заключается в том, что федеральный закон устанавливает субъектам Российской Федерации конкретный порядок формирования их органов государственной власти, ограничивая возможности регионального законодателя по регулированию процедуры выборов с учетом местной специфики

Подчеркивается, что для Республики Дагестан актуальным является вопрос о представительстве каждого района, города и коренных малочисленных народов республики в законодательном (представительном) органе государственной власти республики

Как отметил Президент Республики Дагестан М.Г. Алиев «Если говорить о дагестанской традиции, то мы всегда ставили перед собой одну задачу: легитимным дагестанский парламент может быть только тогда, когда этот парламент представляет все районы, города Дагестана и все народы Дагестана. Парламент, который не отвечает этим требованиям, не может быть легитимным. И если выборы проводить по смешанной системе, то у нас 20 территорий и минимум 5-6 народов останутся непредставленными. Поэтому Дагестан не может идти по этому пути. Какой же это парламент, если он представляет половину территории?»²

Таким образом, в марте текущего года, в связи с выборами в парламент республики, сложилась противоречивая ситуация, когда, с одной стороны, федеральное законодательство исключило положение о квотах для коренных малочисленных народов при формировании парламента, а с другой стороны – общая ситуация в республике требует обеспечения такого представительства

¹ СЗ РФ 2002 № 24 Ст. 2253

² Алиев М.Г. Мы нашли этот механизм // Дагестанская правда 2006 № 275

При этом автор обращает внимание, что обычаи, традиции являются источником конституционного права, хотя и занимают среди указанных источников незначительное место¹ И представительство народов в органах государственной власти республики, в которой проживают более десятки народов, обеспечивалось на протяжении всей истории совместной жизни дагестанских народов

Диссертанту представляется, что законодательное регулирование на федеральном уровне представительства коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации на нынешнем этапе остается востребованным и актуальным

Автор считает, что важнейшим условием комплексного решения этнополитических проблем в Дагестане является разработка республиканской программы национального развития и межнационального сотрудничества дагестанских народов Эта программа, гармонично вписываясь в общую концепцию национальной политики России, должна учитывать сложный спектр региональных, национальных, и культурно-исторических особенностей развития всех народов многонационального Дагестана

Для достижения межнационального согласия в республике необходимо использовать различные формы национально-культурных объединений Как справедливо отмечает К.В Калинина «В современной России, с ее сложным этническим составом населения, национально-культурная автономия рассматривается как серьезный стабилизирующий фактор развития межнациональных отношений»²

По мнению автора, модель решения любой проблемы из области этнических отношений должна строиться на основе соблюдения общепризнанных норм международного права, территориальной целостности государства, равноправия и самоопределения народов, уважения прав и основных свобод человека, гармонизации межэтнических отношений без применения силы Вариант решения проблемы должен исходить из принципа научной обоснованности, выполнимости, гласности, исторической конкретности и ориентироваться на комплексный метод,

¹ Конституционное право России учебник Козлова Е И, Кутафин О Е // М Издательство Юристъ, 2004 С 10

² Калинина К В Формы местного самоуправления у коренных малочисленных народов и национальных меньшинств В кн «Децентрализация государственной власти и местное самоуправление проблемы реализации // Под ред А А Мацнева – М Изд-во РАГС, 2007 С 125

поэтапность и согласованность. Только при условии соблюдения всех вышеперечисленных моментов возможно подлинно демократическое решение проблемы из области национальных отношений

В заключении подводятся краткие итоги исследования, обобщаются основные результаты работы, даны рекомендации совершенствования политико-правовой деятельности субъектов Российской Федерации в развитии федеративных отношений

По теме диссертации опубликованы работы:

1 Хайрулаев Х Р Роль института обращений граждан в органы государственной власти в условиях формирования гражданского общества. Материалы научно-практической конференции «Проблемы становления гражданского общества в Республике Дагестан» – Махачкала. Издательство «Юпитер», 2003 – 0,5 п л

2 Хайрулаев Х Р Особенности современной реформы в области разграничения предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. научных статей / Под общ ред Р Г Абдулатипова – М. Изд-во РАГС, 2005 – 1 п л

3 Хайрулаев Х.Р Этническое представительство и роль политических партий в избирательном процессе субъектов Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб научных статей / Под общ ред В.М.Михайлова, К.В.Калининой – М. Изд-во РАГС, 2007. – 0,6 п л

4 Хайрулаев Х Р Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. Выпуск 17, 2007 – 0,3 п.л

5.Хайрулаев Х Р Особенности развития Республики Дагестан как многонационального субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. Выпуск 9, 2007 – 0 4 п л

Автореферат
Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Хайрулаев Хайрула Расулович

Тема диссертационного исследования
«Республика Дагестан в системе федеративных отношений
Российской Федерации»

Научный руководитель –
Столяров Михаил Венедиктович

Изготовление оригинал-макета
Хайрулаев Хайрула Расулович

Подписано в печать 25.09 Тираж 80 экз
Усл п л 1,4

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 414

119606, Москва, пр-т Вернадского, 84