



На правах рукописи

Махлашова Елена Гавриловна

**Государственная власть в современных политических условиях
(на материалах Республики Саха (Якутия))**

**23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

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

Хабаровск - 2004

**Работа выполнена в Институте гуманитарных исследований
Академии наук Республики Саха (Якутия)**

Научный руководитель: доктор политических наук,
Мамедова Елена Васильевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор,
Шинковский Михаил Юрьевич

кандидат исторических наук, доцент,
Смоляков Владимир Александрович

Ведущая организация: Хабаровский государственный технический университет

Защита состоится « 31 » мая 2004г. в 16 00 час. на заседании
диссертационного совета КМ 212.294.03 при Хабаровском государственном
техническом университете по адресу г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская 136 ауд.
325л.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Хабаровского
государственного технического университета.

Автореферат разослан « 29 » апреля 2004г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

П.П. Лях

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государственная власть является ключевым политическим институтом, оказывающим прямое влияние на политический процесс и политическую систему общества в целом. Её решения непосредственно отражаются на общественно-политической жизни страны, регулируя поведение граждан и организаций.

В силу сложившегося в российском обществе «этатистско-патерналистского» отношения государственная власть в России выступает основным элементом всех общественных преобразований, при этом её характер напрямую влияет на социальное, экономическое, культурное состояние общества. Сегодня, при определении перспектив развития Российской Федерации, на фоне становления рыночных отношений активизировалась деятельность по проведению важнейших политических реформ жизни страны, направленных на укрепление российской государственности, обеспечение единства правового пространства России, развитие института гражданского общества и местного самоуправления. Особую актуальность в данном процессе приобрели проблемы федеративных отношений, связанные с четким разграничением полномочий между уровнями власти и оптимизацией управления регионами. Важное значение эта проблема имеет для тех субъектов Российской Федерации, которые представляют собой самостоятельные национальные образования, в том числе Республика Саха (Якутия), являющаяся неотъемлемой частью Российской Федерации; и поэтому модернизационные процессы, происходящие в политической системе России, оказывают непосредственное влияние на социально-экономическое состояние республики. В этой связи в рамках регионального политического процесса, на первый план выдвигается проблема развития государственной власти национально-государственного образования в современных политических условиях. Общественные преобразования последних лет в России подтверждают значимость исследования государственной власти в региональном аспекте, поскольку Якутия сегодня объективно выдвинулась в эпицентр разносторонних интересов российского сообщества регионов.

Состояние научной разработки темы исследования. Разгадка феномена власти, её природы и механизма властвования во все времена являлась актуальной темой политической науки. Первые попытки разобраться в парадоксах и механизмах власти были предприняты ещё в Древнем Китае и Древней Греции такими фи-

лософами как Конфуций и Мо-Цзы, Платон и Аристотель. Более глубокое понимание власти отражено в теориях «общественного договора» Т.Гоббса и Ж.-Ж. Руссо, «разделения властей» Дж.Локка и Ш.Монтескье. В современной политической науке существует множество определений и различных подходов к пониманию сущности власти: 1) бихевиоралистские трактовки власти определяют её как особый тип поведения субъектов, который основан на возможности изменения их поведения другими субъектами (Г.Лассуэлл, А.Каплан); 2) потенциально-волевые концепции трактуют власть как способность или возможность навязывать волю каким-либо политическим субъектам (Ф.Ницше, М.Вебер); 3) системная и структурно-функциональная концепции рассматривают власть как свойство системы (Д. Истон, Т.Парсонс); 4) коммуникативный подход рассматривает власть как важнейший элемент коммуникации современного общества (Х.Арендт, Ю.Хабермас); 5) интеракционалистский подход, согласно которому власть выполняет роль особого способа обмена (П.Блау, Д.Ронг). Государственная власть, являясь разновидностью социальной и политической власти, имеет свои отличия, которые довольно четко определены в работах советских и российских ученых: Н.Кейзерова, В.Халипова, В.Чиркина, А.Бутенко, А. Миронова, В.Ефимова, В.Лазарева, Ю. Дмитриева.¹

С принятием в 1993г. Конституции РФ, закрепляющей новый правовой статус России, возрос интерес исследователей к проблемам становления и развития государственной власти в России, где важное место занимают работы В.Чиркина, М.Баглая, В.Радченко, Л.Окунькова, А.Огородникова, В.Ёлчева, И.Гранкина, Б.Н. Топорнина, К.Бельского и других.² В своих работах они достаточно полно характеризуют установленную в Российской Федерации систему государственной власти, статус, особенности организации и функционирования органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Становление и развитие российского федерализма, особенности взаимоотношений между центром и регионами, проблемы федеративных отношений и их возможные решения изложены в работах Р.Абдулатипова, Л. Болтенковой, В.Лысенко, И.Умновой, А.Аринина, Г.Марченко, Ф. Мухаметшина, В.Вишнякова и других.³

¹ См. например: Кейзеров И.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий М., 1973; Ефимов В.И. Власть в России. М., 1996; Халипов В.Ф. Крайнология как система наук о власти. М., 1999; Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999;

² См. например: Бельский К.С.О функциях исполнительной власти//Государство и право.1997.№3.С.14-21; Чиркин В.Е. Государственная власть субъектов федерации//Государство и право.2000.№20.С.5-12; Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации Саратов, 2000; Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999.

³ См. например: Мухаметшин Ф.Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа (политико-правовые аспекты) //Государство и право.1994.№3.С.49-59; Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений// Государство и право 1998.№12.С.20-28; Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, М., 2000.

Исследованию организации и функционирования государственной власти Республики Саха (Якутия), а также, тесно связанного с этим вопросом, национально-государственного статуса Якутии и взаимоотношений республики с федеральным центром посвящены работы Д.Миронова, Т.Ермолаева, В. Власова, Ю.Бацева, А.Кима, В.Игнатьевой, А. Николаева, П.Максимова. Так, в начале 90-х гг., с обретением Якутией нового правового статуса, большинство публикаций посвящено теме суверенитета государственной власти Республики Саха (Якутия) и осмыслению произошедших событий.¹ В середине 90-х гг. объектом большинства исследований стали результаты принятия республикой Декларации о государственном суверенитете и подписания Федеративного договора, разграничивающего сферы деятельности и полномочия между федеральной и республиканской властями.² В конце 90-х внимание ученых и политических деятелей республики было обращено к происходящим изменениям в федеративных отношениях, их влиянию на права и полномочия органов государственной власти республики, а также на конституционно-правовой статус Якутии.³ С принятием федеральных законов, предписывающих субъектам РФ привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с нормами федерального законодательства, актуализируется обсуждение статей Конституции РС(Я), принятой в 1992г., закрепляющей статус и основы функционирования государственной власти Республики Саха.⁴ Укрепление вертикали власти и начавшийся процесс воссоздания единого правового пространства в стране обусловили научный интерес к проблемам дальнейшего развития государственной власти республики, конституционно-правовой ответственности субъектов РФ и договорного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной

¹ См. например: *Иванов В.* От губернатора до президента // Республика Саха. 31 марта 1994 С.2; *Миронов Д.Н.* Суверенная республика в составе Российской Федерации // Республика в составе Российской Федерации: государственность и политика. Мат-лы республиканской научно-практической конф. Якутск, 1993. С.40-47; *Ким А.* Конституционно-договорные основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Саха (Якутия) : теоретико-правовые и организационные аспекты. Монография. М., 1996.

² См. например: *Миронов Д.Н.* Национально-государственный федерализм и государственный статус Республики Саха (Якутия). Якутск, 1997. С.38; *Родионов Т.П.* О проблемах становления и развития государственности РС(Я) в условиях обновления Российского федерализма // Государственность Республики Саха (Якутия): история, современность, будущее (мат-лы республиканской научно-практической конф.). Якутск, 1999. С.75-83; *Ларионов Е.М.* Проблемы федерализма и укрепление государственности Республики Саха (Якутия) // Государственность Республики Саха (Якутия): история, современность, будущее (мат-лы республиканской научно-практической конф.). Якутск, 1999. С.84-85.

³ См. например: *Игнатьева В.Б.* Республика Саха (Якутия): Ретроспектива этнополитической истории. Новосибирск, 1999; *Ермолаев Т.С.* Становление и развитие государственности Республики Саха (Якутия). Якутск, 1999; *Николаев А.П.* Государственность Республики Саха (Якутия): проблемы современного этапа // Республика Саха (Якутия): путь к суверенитету. Якутск, 2000. С.53-68.

⁴ См. например: *Ким-Кичин А.* Проблемы и перспективы российского федерализма // Наука и образование. 2001. №14 С.66-67; *Миронов Д.Н.* О некоторых уроках суверенитета Республики Саха (Якутия) // Республика как субъект Федерации: итоги и перспективы федеративных отношений. Якутск, 2001 С.48-67; *Казарян П.Л.* Российская государственность и Якутия // Республика как субъект Федерации. Итоги и перспективы федеративных отношений Якутск, 2001 С.98-103.

и республиканской властями.¹ Тем не менее, вследствие последовательно проводимых федеральным центром мер по реформированию российской государственности и приведения Конституции и законов РС(Я) в соответствие с федеральным законодательством, новейшие процессы, происходящие в системе государственной власти республики, еще недостаточно проанализированы и изучены.

Актуальность и степень разработанности проблемы определили основную цель исследования: анализ современных изменений в системе государственной власти Республики Саха (Якутия) в рамках изучения исполнительной и законодательной властей как политических институтов. В соответствии с поставленной целью решаются следующие задачи:

- рассмотреть систему государственной власти в Российской Федерации и устройство федеральной государственной власти;
- выявить особенности государственной власти субъектов Российской Федерации;
- определить проблемы российского федерализма и рассмотреть взаимоотношения федеральной и региональной властей;
- выявить особенности организации законодательной и исполнительной властей в Республике Саха (Якутия);
- проанализировать изменения, произошедшие в системе органов исполнительной и законодательной властей республики, и выявить тенденции их развития;
- проанализировать изменения во взаимоотношениях федеральной и республиканской властей и выявить механизм взаимодействия между органами государственной власти РФ и РС(Я).

Объектом исследования является государственная власть в Российской Федерации. Предметом исследования — взаимоотношения законодательной и исполнительной властей Республики Саха (Якутия) и их взаимодействие с федеральной властью. Хронологические рамки исследования включают период с момента принятия Конституции Республики Саха (Якутия) (1992г.), которая заложила основы и принципы формирования государственной власти РС(Я), по 2003

¹ См. например, *Миронов Д.Н.* Государственно-правовое развитие ЯАССР и Республики Саха (Якутия) // Республика Саха (Якутия) от автономии к современной государственности. Мат-лы науч. конф. Якутск, 2003. С.19-38; *Ким-Кинги А.И.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Российской Федерации // Республика Саха (Якутия) от автономии к современной государственности. Мат-лы науч. конф. Якутск, 2003. С.38-47; *Ермолаев Т.С.* Некоторые аспекты модернизации государственности республики // Республика Саха (Якутия) от автономии к современной государственности. Мат-лы науч. конф. Якутск, 2003. С.80-90.

год, ставшего определяющим в системе политических преобразований в Республике Саха (Якутия).

Теоретико-методологической основой диссертации являются общеметодологические принципы диалектики: принцип единства исторического и логического, позволяющий выявить специфику исследуемого объекта; принцип историзма, требующий рассматривать генезис любого явления в конкретных условиях его возникновения и развития, определяющих его особенности; принцип системности, дающий возможность провести качественный анализ столь сложного объекта исследования, как государственная власть, во всей её внутренней сложности и противоречивости, выявить её многообразные внутренние и внешние связи в их целостности. Динамику политических процессов в республике позволил понять конкретно- исторический анализ рассматриваемых явлений. Изучить внутреннюю структуру и характер государственной власти в Российской Федерации и, в частности в Республике Саха (Якутия), позволило обращение к институциональному подходу. Исследуемая проблема находится на стыке многих научных дисциплин: политологии, государственного управления, юриспруденции, философии, социологии - и в работе использованы знания всех этих общественных наук. Основу исследования составили положения теории «разделения властей» Дж.Локка и Ш.Монтескье и современные разработки в области государственной власти Н.Кейзерова, В.Ефимова, В.Халипова, А. Огородникова, В. Чиркина, А. Арипина, Р.Абдулатипова, В.Лысенко.

Научная новизна исследования состоит в том, что:

- в исследовании применён комплексный подход к изучению государственной власти в Российской Федерации и, в частности в Республике Саха (Якутия), с использованием политического, сравнительно-правового анализа, а также социологического метода исследования – метода интервью;
- изучены и проанализированы современные изменения в системе государственной власти Республики Саха (Якутия), обусловленные принятием новой редакции Конституции РС(Я) и внесением изменений и дополнений в нормативные правовые акты Республики Саха (Якутия), устанавливающие порядок организации и деятельности республиканских органов государственной власти;
- расширены и углублены выводы и положения, сформулированные предшествующими исследователями в области изучения государственной власти

в Российской Федерации;

- проведен сравнительный анализ современной системы государственной власти Республики Саха (Якутия) и системы государственной власти Хабаровского края - дальневосточного региона с развитой социально - экономической инфраструктурой, экономического партнера Республики Саха (Якутия);
- исследованы изменения взаимоотношений в системе государственной власти Республики Саха (Якутия);
- выявлены изменения взаимоотношений между федеральной и республиканской властями;
- выявлены особенности современного механизма взаимодействия федеральных и республиканских органов государственной власти.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В сложившихся политических условиях государственная власть субъектов РФ, в том числе республик, имеет ограниченный характер, и, учитывая то, что Конституция РФ и федеральные законы обладают верховенством на территории России, носит, в некотором роде, подчиненный характер. При этом федеральная государственная власть определяет принципы организации государственной власти субъектов РФ и обладает правом вмешиваться в деятельность последней, вплоть до возможности осуществления её отдельных исключительных полномочий.
2. Изучение процесса развития государственной власти Республики Саха (Якутия) показывает, что фактически до конца 90-х годов государственная власть Республики Саха (Якутия) носила суверенный характер, а отношения между федеральной и республиканской властями строились на основе договоров и соглашений. Сегодня самостоятельность государственной власти республики ограничена рамками федерального законодательства, а взаимоотношения республиканской и федеральной властей, по сути, строятся на основе Конституции РФ и федеральных законов, приобретая централизованный характер, при этом основной формой взаимодействия становится координация деятельности республиканских органов по осуществлению полномочий по предметам совместного ведения федеральными структурами. В этой связи подписание в сентябре 2002г. Договора «О внесении изменений в Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)» выступает как политическое решение установления

конструктивных взаимоотношений между центром и республикой.

3. Сравнительный анализ Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края свидетельствует о том, что система органов государственной власти республики несколько отличается от системы органов государственной власти края, что обусловлено как историческими причинами, так и разнотипностью регионов, при этом основные отличия связаны с построением исполнительной власти в республике, но принципиальных различий, кардинально влияющих на характер государственной власти республики, не имеется.

4. Анализ современных изменений в системе государственной власти РС(Я) показал, что если ранее, при сильном харизматичном лидере республики, соотношение полномочий складывалось в пользу законодательной власти, что привело к противостоянию властей и, как отмечают республиканские политические деятели, сдерживанию социально-экономических и политических реформ, то сегодня, при сохранении «смешанной» формы правления, произошло смещение центра политической власти в сторону Президента и, соответственно, исполнительных органов власти. Согласно экспертному опросу «повышение» статуса Президента РС(Я) консолидировало деятельность органов исполнительной и законодательной властей РС(Я) в сфере государственного управления и положительно оценена и парламентская реформа. Тем не менее, первый год деятельности однопалатного парламента показал, что проблемы, предопределившие реформирование Госсобрания РС(Я), решены не в полной мере. В целом, в республике наблюдается тенденция «копирования» модели федеральной государственной власти, и можно утверждать, что баланс политических сил в республике, в большей степени, зависит от трансформации властных отношений на федеральном уровне.

5. Реформирование российской государственности предопределило изменение механизма взаимодействия федеральных и республиканских органов в сторону усиления координационных и информационных связей между центром и республикой, при этом основную нагрузку несут специально созданные органы, осуществляющие регулирование в сфере взаимодействия двух уровней власти. В целом, установившийся механизм взаимодействия федеральной и региональной властей направлен на усиление «подотчетности» региональной власти федеральному центру, при этом эксперты, отмечая наличие унитаристских тенденций в действиях феде-

ральных властных структур, видят весьма различные перспективы развития сложившихся федеративных отношений.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что теоретические положения и выводы могут быть использованы для дальнейших социально-политических и философских исследований в сфере государственно-властных отношений, в развитие кратологии. При помощи полученных результатов исследования можно проследить направление общественных изменений в конкретном национально-государственном образовании - Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае. Материалы диссертации могут быть использованы в качестве методологической базы при разработке различных республиканских и общедеральных программ развития федеративных отношений и совершенствования механизма государственной власти. Основные выводы исследования будут полезны в практической работе государственных служащих республиканского (регионального) и федерального уровней. Материалы диссертации могут использоваться в процессе профессиональной подготовки государственных служащих, специализирующихся в области государственного управления, преподавателей и студентов.

Источниковую базу исследования составили: Конституция РФ, Конституция РС(Я), федеральный закон от 4 июля 2003г. №95 «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нормативные правовые акты РФ, относящиеся к теме исследования, законы РС(Я), касающиеся статуса органов государственной власти РС(Я), указы и распоряжения Президента РС(Я) о структуре исполнительных органов власти РС(Я), постановления и распоряжения Правительства РС(Я), постановления Государственного Собрания РС(Я), Устав и законы Хабаровского края и другие нормативные правовые акты, касающиеся темы исследования. В работе использованы материалы научно-практических конференций: «Республика Саха (Якутия) на рубеже XX-XXI веков: укрепление государственности» (1996г.), «Государственность Республики Саха (Якутия): история, современность, будущее» (1997г.), «Актуальные проблемы российского федерализма: реалии и перспективы» (1999г.), «Республика как субъект Федерации: итоги и перспективы федеративных отношений» (2000г.), Республика Саха (Якутия): от автономии к современной государственности» (2003г.), также материалы центральной и респуб-

ликанской прессы.

Апробация результатов исследования. Диссертация и её основные положения обсуждались в Академии наук РС(Я) на семинаре аспирантов, на заседании совета Центра политологических исследований ИГИ АН РС(Я). Основные результаты исследования были представлены автором в докладах на научной конференции «Республика Саха (Якутия): от автономии к современной государственности» (г. Якутск, апрель 2002г.), ежегодной научной конференции Якутского государственного университета «Проблемы политической истории Якутии» (г. Якутск, апрель 2003г.), II-х республиканских аспирантских чтениях по философским и политологическим наукам (г. Якутск, февраль 2004г.)

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и шести приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновываются актуальность, научная, теоретическая и практическая значимость исследования, дается анализ степени разработанности темы; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, хронологические рамки, теоретико-методологическая и источниковая базы исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту, апробация результатов и структура работы.

Глава первая «Государственная власть в Российской Федерации» посвящена рассмотрению федеральной государственной власти, проблем российского федерализма и взаимоотношений между уровнями власти, установлению особенностей государственной власти субъектов РФ, а также рассмотрению основных понятий области исследования.

В параграфе 1.1. «Система государственной власти Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти» рассматривается современная система государственной власти в России и особенности функционирования органов государственной власти Российской Федерации.

Государственная власть — способность и возможность специализированных органов государства осуществлять политическое руководство обществом, обладать верховенством и от имени общества применять принуждение; при этом государственная власть является одновременно и политическим, и конституционно-

правовым институтом.

Система государственной власти в Российской Федерации представляет собой сложный комплекс, включающий в себя подсистемы федеральных и региональных органов государственной власти, представленные органами законодательной, исполнительной и судебной властей и их взаимоотношения как между собой, так и внутри каждой подсистемы; при этом система федеральных органов государственной власти во многом предопределяет систему органов государственной власти субъектов РФ.

Особое место в политическом управлении занимает Президент РФ – гарант Конституции РФ. Несмотря на то, что институт Президента РФ не входит ни в одну из трех ветвей власти и призван обеспечивать их согласованное функционирование, несоответствие диапазона деятельности Президента РФ с функциями Правительства РФ для ученого сообщества стало аргументом в пользу того, что исполнительную власть осуществляет и возглавляет, в первую очередь, Президент РФ. Более того, практика свидетельствует о фактически неограниченном влиянии данного института на российский политический процесс.

С изменением политического курса страны произошел пересмотр федеративных отношений в сторону укрепления взаимосвязей и усиления взаимодействия между федеральной и региональной властями. Так, стабилизировать отношения «центр-регион», распространить действие Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России, «деприватизировать» федеральную власть на местах, оказавшуюся в «собственности» региональных элит, позволило создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. С одной стороны, данная реорганизация связана с оптимизацией управленческой вертикали Президента РФ, с другой - свидетельствует об установлении контроля за регионами в меняющемся политическом режиме в сторону его централизации. Так же Президентом РФ создан Государственный совет РФ - совещательный орган, членами которого являются высшие должностные лица субъектов РФ. Безусловно, членство в Совете усиливает подотчетность глав регионов федеральному центру, тем не менее, для некоторых губернаторов это единственная «площадка» для достижения взаимопонимания и усиления взаимодействия с центральной властью.

В целом, оценивая взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в России, аналитики отмечают, что произошел конституционный перекося

сторону раздувания полномочий исполнительной власти.

В параграфе 1.2. *«Особенности государственной власти субъектов Российской Федерации»* рассматривается характер государственной власти субъекта федерации и выявляются особенности государственной власти субъектов РФ.

Государственная власть субъекта федерации – это особый политический институт, представленный комплексом специализированных легитимных органов, осуществляющих политическое руководство тем или иным регионом и оказывающих влияние на общефедеральный политический процесс, при этом самостоятельность деятельности региональных государственных органов определяется федеральным законодательством.

Современная государственная власть субъектов РФ имеет следующие особенности: 1) федеральная государственная власть предопределяет принципы организации государственной власти субъектов РФ; 2) федеральная государственная власть в определенных случаях обладает правом вмешательства в деятельность государственной власти субъектов РФ с возможностью осуществления их полномочий; 3) законодательные акты государственной власти субъектов не должны противоречить Конституции РФ; 4) самостоятельность государственной власти субъекта РФ ограничена рамками исключительного ведения субъекта РФ и возможностью принимать решения по предмету совместного ведения до его урегулирования федеральным законом; 5) законодательный орган власти и высшее должностное лицо субъекта РФ являются выборными институтами; 6) взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями субъектов РФ строятся на системе сдержек; 7) разнотипность субъектов РФ во многом обусловила различия в системе исполнительной власти субъектов РФ.

Основой деятельности государственной власти субъектов РФ, помимо Конституции РФ, выступает федеральный закон от 4 июля 2003г. № 95 «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее закон №95), который устанавливает как организацию, функционирование и взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти субъектов, оставив на усмотрение региональных законодателей только возможность определять их наименование и внутреннюю структуру, так и разграничивает полномочия органов государственной власти

субъектов РФ по регулированию предметами совместного ведения и устанавливает меры федерального вмешательства.

Безусловно, ведущее место в региональном политическом процессе занимает исполнительная власть, которая по-своему политическому весу превосходит законодательную. В целом, в регионах России прослеживается тенденция учреждения модели государственной власти, близкой к общероссийской, во главе с сильным президентом или губернатором, как единоличных представителей того или иного региона, оказывающих огромное влияние на региональный политический процесс.

В параграфе 1.3. *«Проблемы российского федерализма. Взаимоотношения центральной и региональной властей»* устанавливаются и рассматриваются наиболее актуальные проблемы российского федерализма, приводятся различные точки зрения и решения данных проблем.

Для России федерализм – это важнейший системообразующий признак нового государства, означающий переход на качественно новую ступень развития российского общества. Под федерализмом понимают процесс построения федерации – сложного, союзного государства, состоящего из государственных образований, обладающих определенной степенью самостоятельности.

Становление российского федерализма связано со многими проблемами. Выделяются следующие наиболее актуальные проблемы, влияющие на характер государственной власти федерации и субъекта федерации, а также на характер их взаимоотношений: асимметричность федерации; укрупнение регионов; разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и их договорное регулирование.

В ходе дискуссий о проблемах разнородности государственно-правовой природы субъектов РФ и асимметричности России учеными предлагаются различные варианты преодоления дестабилизирующих факторов: «губернизация», «республиканизация», создание «плоской федерации». Некоторые исследователи отмечают, что на нынешнем этапе развития российский федерализм может сохранять элементы частичного неравноправия, связанные с особенностями отдельных субъектов РФ, вызванные историческими, этническими и иными факторами, но не ставящие под сомнение равноправие субъектов РФ между собой и в отношениях с федеральным центром. Весьма разнообразны точки зрения по поводу укрупнения регионов. Данная проблема не из разряда теоретических и уже имеется норматив-

но-правовой механизм для её решения - федеральный конституционный закон от 7 декабря 2001г № 6 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Как мера по оптимизации управления в России укрупнение регионов весьма целесообразно, особенно, европейской части страны, однако, на данном этапе развития федеративных отношений республики должны оставаться в стороне от этого процесса.

Одним из актуальных предметов диспута, не только ученых, но и политических деятелей, сегодня стало дальнейшее развитие договорного права. Практика заключения договоров свидетельствует, что положения этих документов зачастую противоречат Конституции РФ и в исключительное ведение субъекта РФ передаются предметы, находящиеся в ведении Российской Федерации или относящиеся к совместному ведению. Тем не менее, договор является оптимальным механизмом по регулированию федеративных отношений, позволяющим дифференцированно подойти к каждому субъекту, учитывая как интересы региона, так и государства, но при условии соблюдения положений Конституции РФ:

В целом, взаимоотношения между государственной властью Федерации и государственной властью субъектов Федерации строятся на основе разграничения предметов ведения и полномочий Конституцией РФ. Вместе с тем практика федеративных отношений свидетельствует, что концепция совместных полномочий нередко становится «яблоком раздора». Сегодня некоторые проблемы по осуществлению органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения и регулированию договорного процесса разрешены в рамках вышеупомянутого закона №95. Вместе с тем остаются не вполне ясными полномочия, осуществляемые федеральными органами, объем и форма их ответственности. Думается, что для решения проблем во взаимоотношениях центра и регионов необходимо разработать законопроект о полномочиях федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Вторая глава «Законодательная и исполнительная власти Республики Саха (Якутия) в условиях российского федерализма» посвящена изучению процесса развития государственной власти РС(Я) посредством выявления особенностей организации законодательной и исполнительной властей и анализа современ-

ных взаимоотношений как между ними, так и между федеральными и республиканскими властями.

В параграфе 2.1. *«Особенности организации законодательной и исполнительной властей Республики Саха (Якутия)»* проводится сравнительный анализ систем государственной власти Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края, которые установлены Конституцией РС(Я) и Уставом Хабаровского края, соответственно.

Модернизация российской государственности поставила вопрос о приведении Конституции РС(Я) в соответствие с федеральным законодательством, поскольку некоторые её статьи не отвечали политическим и правовым нормам, установленным общефедеральной конституцией. 17 октября 2002г. была принята новая редакция Конституции Республики Саха (Якутия), сохраняющая национально-государственный статус Якутии, в той мере, в какой это дозволено федеральным законодательством, и отстаивающая конституционно-договорные отношения с федеральным центром, при этом республика лишена суверенитета.

Сравнительный анализ Конституции РС(Я) и Устава Хабаровского края показал, что разнородность государственно-правовой природы данных субъектов РФ, проявляющаяся больше по форме, чем по сути, заложила различия в системах государственной власти в регионах: 1) в отличие от должности Губернатора края, который возглавляет исполнительную власть края и призван непосредственно руководить деятельностью исполнительных органов края, Президент РС(Я), с одной стороны, как глава республики, гарант Конституции РС(Я) и национально-государственного статуса Якутии, как бы выводится из системы исполнительной власти (по аналогии построения федеральной системы государственной власти), с другой стороны, он возглавляет систему органов исполнительной власти и осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РС(Я); 2) в отличие от Хабаровского края, где исполнительная власть осуществляется Губернатором края и Правительством края, исполнительная власть в республике реализуется «цепочкой» властных структур и каждое звено наделено определенными полномочиями в области политического управления и обладает определенной степенью влияния на этот процесс, и занимает соответствующее место в иерархии органов исполнительной власти. При этом создание промежуточных институтов исполнительной власти республики, в некоторой степени, предопределено «особенным» положе-

нием Президента РС(Я) в системе государственной власти РС(Я); 3) в Республике Саха Правительство РС(Я) является самостоятельным субъектом политического процесса, который несет политическую ответственность за реализацию социальных и экономических программ развития республики; 4) большая часть полномочий законодательных органов власти РС(Я) и Хабаровского края идентичны, но, из-за специфики построения государственной власти в Республике Саха (Якутия) Госсобрание РС(Я) наделено дополнительными полномочиями, отличными от полномочий Думы Хабаровского края.

Несмотря на наличие особенностей в организации государственной власти РС(Я), принципиальных различий в полномочиях органов законодательной и исполнительной власти республики и края, которые бы кардинально влияли на характер государственной власти республики, не имеется. Можно утверждать, что Якутия как национально-государственное образование не обладает какими-либо привилегиями в отношениях с федеральным центром или в управлении той или иной сферой ведения.

В параграфе 2.2. *«Совершенствование системы государственной власти РС(Я) и тенденции её развития»* устанавливается характер государственной власти РС(Я) до и после проведения политических преобразований в Российской Федерации, анализируются изменения в системе исполнительной и законодательной властей РС(Я) с применением метода интервью (экспертного опроса, проведенного в рамках данного исследования в 2003г., респондентами которого выступили руководящий состав исполнительной власти РС(Я), народные депутаты РС(Я) и руководители федеральных органов), а также выявляются тенденции развития исполнительной и законодательной властей РС(Я).

Государственная власть Республики Саха (Якутия) практически до конца 90-х годов носила суверенный характер, который проявлялся в наделении и осуществлении законодательным и исполнительными органами государственной власти РС(Я) довольно широких полномочий, порой вторгающихся в сферу ведения федеральных властей. При этом Госсобрание РС(Я) имело довольно большое влияние на исполнительную власть, которое проявлялось в участии парламента в формировании всего кадрового состава Правительства РС(Я), возможности требовать внеочередного доклада от Президента РС(Я), ежегодного отчета Правительства РС(Я) и Президента РС(Я) перед Госсобранием, более того, парламент единолично

формировал органы судебной власти республики и не мог быть распущен. С наметившейся тенденцией централизации государственной власти в России и укреплением исполнительной вертикали, а также с усилением конфронтации исполнительной и законодательной ветвей власти республики все больше ощущалась необходимость формирования в республике системы государственной власти, адекватной выдвигаемым политическим требованиям. В результате таких преобразований приведены в соответствие с федеральным законодательством и уточнены полномочия Президента РС(Я) и Парламента РС(Я), к тому же полномочия Президента РС(Я) приобрели управленческий характер. Произошел отказ от бикамерализма, при этом переход к однопалатной структуре Парламента РС(Я) обусловлен принципиальной позицией Президента РС(Я). Однако, несмотря на реформу, проведенную в целях совершенствования деятельности парламента, спустя год, эксперты отметили, что вследствие сессионности работы нынешний однопалатный парламент не обладает желаемой оперативностью во взаимодействии с Государственной Думой, а спектр законодательных инициатив, направляемых в Государственную Думу, охватывает лишь вопросы, непосредственно затрагивающие интересы республики, не уделяя должного внимания участию парламента в федеральном политическом процессе. Кроме того, отмечается, что не выработан механизм тщательной проработки законопроектов в однопалатном парламенте, работающего сессионно. Однако, 67% экспертов считают, что смешанная форма работы сегодня оптимальна. Можно предположить, что тенденция преемственности в форме работы и количество депутатов парламента будут сохранены.

Безусловно, Президент РС(Я) и Парламент РС(Я) являются ключевыми субъектами политического процесса, но если статус Госсобрания РС(Я) не претерпел существенных изменений, сохранив свой политический вес, то «повышение» статуса Президента РС(Я) повлияло на характер взаимоотношений законодательной и исполнительной властей. Как отметили некоторые эксперты, если ранее статус Президента РС(Я) как главы исполнительной власти уравнивал его с парламентом, то новый статус как главы республики дает Президенту РС(Я) более высокое положение в иерархии государственной власти и обуславливает соответствующее отношение к нему. Произошло изменение и в системе исполнительной власти РС(Я). Так, в республике установилась модель некоего «совместного» управления Президента РС(Я) и вице-президента РС(Я) политическими процессами в респуб-

лике. Сегодня вице-президент РС(Я) принимает активное участие в общественно-политической жизни республики, тогда как ранее должность вице-президента РС(Я) была несколько «изолирована». Возрос политический вес Администрации Президента и Правительства РС(Я), ставшей, по сути, «штабом» по разработке и выработке социальной, экономической, культурной политики республики. Таким образом, если ранее законодательная власть обладала широким влиянием на региональный политический процесс, то сегодня центр политической власти смещен в сторону Президента и, соответственно, исполнительных органов, что позволило консолидировать ветви власти, направляя их работу в конструктивное русло. Однако лояльное отношение законодательной власти к исполнительным органам, на фоне усиления влияния Президента РС(Я), может привести к установлению авторитарного режима и работе всей системы на благо определенных лиц.

В целом, в республике наблюдается тенденция «зеркального отражения» модели федеральной государственной власти. В этой связи прослеживаются зачатки установления авторитарного режима, но не так явно, как на федеральном уровне. Можно утверждать, что в современных российских политических условиях расстановка политических сил в республике зависит от трансформации политических отношений на федеральном уровне.

В параграфе 2.3. *«Взаимоотношения органов государственной власти Российской Федерации и Республики Саха (Якутия): реалии и перспективы»* выявляется механизм взаимодействия между органами государственной власти РФ и РС(Я), анализируются изменения во взаимоотношениях федеральной и республиканской властей и перспективы федеративных отношений при использовании экспертного опроса.

В предыдущие годы отношения между органами государственной власти РФ и РС(Я) регулировались договорами и соглашениями, в которых проводилось разграничение полномочий между республикой и центром практически во всех областях жизнедеятельности, при этом республика получала довольно широкие права и могла самостоятельно принимать решения по регулированию той или иной сферы совместного ведения, что было обусловлено не только сложившейся политической ситуацией, но и субъективными причинами. Сегодня взаимоотношения федеральной и республиканской властей строятся на основе Конституции РФ и федеральных законов, а основной формой взаимодействия становится координа-

ция деятельности республиканских органов в сфере осуществления совместных полномочий федеральными структурами. Вместе с тем подписание в сентябре 2002г. Договора «О внесении изменений в Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)» свидетельствует о целенаправленной политике руководства республики по выстраиванию конституционно-договорных отношений с федеральным центром, независимо от политических настроений. Данный договор не имеет экономического характера, как это было ранее, но он несет определенную политическую нагрузку, проявляющуюся как в самом факте подписания данного документа федеральным центром на фоне сворачивания договорных отношений, так и в том, что его реализация, скорее всего, будет зависеть от политических решений и, даже, возможно, от личностных отношений, так как, согласно ст.26.8 федерального закона №95, данный договор фактически не обладает юридической силой. В целом, смена политических ориентиров федеральной власти предопределила реформирование федеративных отношений в сторону их централизации. Более того, практика свидетельствует, особенно если вспомнить выборы Президента РС(Я) в 2001 году, что федеральный центр проводит целенаправленную стратегию по усилению контроля за региональным политическим процессом. В этой связи установление конструктивного диалога с федеральным центром и построение отношений сотрудничества становится главным условием дальнейшего политического развития республики.

С восстановлением единства правового поля страны и укреплением вертикали власти изменился механизм взаимодействия органов государственной власти республики с федеральными структурами, при этом основную нагрузку несут специально созданные органы, осуществляющие регулирование в сфере взаимодействия двух уровней власти. Так, важную роль в установлении конструктивного диалога с федеральным центром, и непосредственно с Президентом РФ, играет Государственный совет РФ. Специально для развития интеграции регионов ДВФО в области экономики и законотворчества, обмена опытом и совместного решения задач, поставленных Президентом РФ, при полпреде Президента РФ в ДВФО созданы различные советы и комиссии, в частности Координационный Совет руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ в ДВФО и Совет руководителей органов законодательной власти субъектов РФ. Однако, по результатам экс-

пертного опроса, только 28% опрошенных отметили, что полпред Президента РФ в ДВФО оказал положительное влияние на общественно-политическую жизнь республики. В условиях роста влияния федерального центра стало объективным повышение статуса постоянных представительств республики как при Президенте РФ, так и при полпреде Президента РФ в ДВФО в г.Хабаровске. В структурах исполнительной и законодательной властей РС(Я) созданы специальные органы, осуществляющие взаимодействие с федеральными органами. Так, в составе Администрации Президента и Правительства РС(Я) создан Департамент по государственно-правовым вопросам и взаимодействию с федеральными органами РФ, а в структуре Парламента РС(Я) действует комитет по взаимодействию с Федеральным Собранием РФ и законодательными органами субъектов РФ.

Таким образом, самостоятельность государственной власти республики ограничена рамками федерального законодательства, как и положено для централизованной федерации. Если ранее центры политической власти в России смещались в регионы, то сегодня, проводимые политические реформы направлены на сосредоточение всех ресурсов власти в федеральном центре. Политическая практика свидетельствует, что в действиях федеральной власти все больше прослеживаются унитаристские тенденции, при этом эксперты видят весьма различные перспективы развития сложившихся федеративных отношений. Более того, современные политические изменения свидетельствуют о тенденции к установлению в России авторитарного режима. В этой связи наиболее вероятны следующие варианты развития федеративных отношений: четкое разграничение полномочий и закрепление ответственности всех трех уровней власти, при сохранении некоторых элементов асимметричности; установление унитарного государства.

В Заключении, на основании полученных результатов, изложены основные выводы исследования и предложены следующие рекомендации по совершенствованию и оптимизации деятельности органов исполнительной и законодательной властей РС(Я):

1. Придать статус федерального закона Договору от 26.09.02 г. «О внесении изменений в Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия)» согласно ст. 26.8 федерального закона от 4.07.03 г. №95 «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» для усиления политического статуса и реальной практической реализации его положений.

2. В настоящее время весьма целесообразно разработать закон РС(Я) «О вице-президенте Республики Саха (Якутия)» для уточнения его правового статуса, функциональных обязанностей и полномочий, усиления личной ответственности.

3. В целях оптимизации исполнительной вертикали власти и повышения личной ответственности за проводимую социально-экономическую политику, а также сокращения расходов на содержание аппарата возможно возложение на Президента РС(Я) полномочий Председателя Правительства РС(Я).

4. Создать парламент, работающий на постоянной основе с небольшим количеством профессиональных депутатов (20 - 25 человек) с целью повышения оперативности и эффективности деятельности как в федеральном, так и в республиканском законодательном процессе.

5. Учитывая будущие изменения в комплектовании Госсобрания РС(Я), было бы весьма целесообразно иметь региональное политическое общественное объединение, сплачивающее усилия республиканских деятелей различных сфер общественной деятельности, которые бы, в случае поддержки населением Якутии на выборах в законодательный орган РС(Я), проводили целенаправленную политику по отстаиванию интересов населения Якутии в Парламенте РС(Я).

Совершенствование государственной власти весьма динамичный процесс, который находится в постоянном развитии. Предпринятый анализ охватывает определенные временные рамки исследования, указанные в работе, но автор продолжает проявлять интерес к проблемам реформирования государственной власти в России, получившим в последнее время совершенно новое звучание: выборы Президента РФ, отставка и назначение Правительства РФ, административная и судебные реформы, которые находятся в процессе осуществления и требуют дальнейшего изучения.

Публикации по теме диссертации

1. Маклашова Е.Г. Теория разделения властей Джона Локка // Молодые ученые и гуманитарная наука: Сборник научных статей. - Якутск, 2002. С.170-177.
2. Маклашова Е.Г. Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ (на примере Республики Саха (Якутия)) // Аспирант и соискатель. 2003. №6 (19). С.99-100.
3. Маклашова Е.Г. Сравнительно-правовой анализ системы органов государственной власти субъектов Федерации (на материалах Республики Саха (Якутия) и Хабаровского края) // Юридические науки. 2003. №4 (4). С. 34-37.
4. Маклашова Е. Г. Необходим конструктивный диалог. К вопросу о взаимоотношениях с федеральным центром // Новости Якутии. 2004. №7 (160). С.15-16.

Маклашова Елена Гавриловна

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени кандидата политических наук

Подписано в печать 27.04.04 Формат 60×84 1/16
Бумага писчая. Гарнитура «Таймс» Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,6. Тираж 80 экз. Заказ 132 .

Издательство Хабаровского государственного технического университета
680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.
Отдел оперативной полиграфии издательства
Хабаровского государственного технического университета
680035, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 136.

РНБ Русский фонд

2007-4

14665



13 MAR 2004