

**РУДАКОВ Александр Васильевич**

**МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

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



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

**Москва – 2006**

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

**Научный руководитель:** доктор политических наук, доцент  
**Возжеников Анатолий Васильевич**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**Столяров Михаил Венедиктович**

кандидат политических наук  
**Фадеев Владимир Владимирович**

**Ведущая организация:** **Институт научной информации  
по общественным наукам РАН**

Защита состоится 27 июня 2006 г. в 14.30 часов 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-й учебн. корп., ауд. 3372.

Автореферат разослан 25 мая 2006 года.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат политических наук,  
доцент**



**С.А. Пистрякова**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Проблема обеспечения согласованных действий органов публичной власти является важнейшей политической задачей практически для всех государств в мире. Согласованность в действиях органов власти особенно важна при многоуровневой системе организации государственного устройства, которое существует в Российской Федерации, являющейся, согласно Конституции РФ (1993 г.), демократическим федеративным правовым государством<sup>1</sup>. После достаточно продолжительного периода поиска эффективных управленческих решений Россия вступила в период относительно стабильного общественного развития. К настоящему времени в стране сформированы и функционируют государственные институты, образующие социально-экономическую, политическую и правовую систему Российского государства. Однако дальнейшее развитие государства невозможно без постоянного совершенствования форм и методов государственного управления, улучшения взаимодействия между органами публичной власти на всех уровнях<sup>2</sup>.

Накопленный в России опыт устройства и функционирования, по существу, унитарного государства, вскрывающий противоречия практики государственной деятельности с закрепленными в Конституции РФ государственным устройством и формами взаимодействия органов власти различных уровней, настоятельно требует искать новые, оптимальные, с точки зрения эффективности управления, механизмы распределения полномочий госорганов на уровне федерального Центра и субъекта Федерации. При этом необходимое и обоснованное стремление к воссозданию вертикали власти сдерживается, казалось бы, нормативно закрепленной дискретностью ее организации между федеральной, региональной и местной составляющими. Жизнь заставляет искать разрешение возникающих противоречий в стратегии построения федеративного государства, исследовании широкой вариантности полномочий при четком разграничении определенных Конституцией РФ предметов ведения. При территориально-национальном, экономическом и природно-климатическом многообразии

---

<sup>1</sup> См.: Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Конституция Российской Федерации с комментариями для изучения и понимания. – М.: Издательский дом «ИНФРА-М», 2000. – С. 5.

<sup>2</sup> См.: Доклад рабочей группы Президиума Государственного совета Российской Федерации «О совершенствовании механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации. – М., 2004. – С. 3.

России именно исследование имеющихся современных проблем федерализма позволит выработать универсальные подходы к согласованию имеющихся разногласий в интересах федерального Центра, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена назревшей в практической политике необходимостью выработки предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, суть которых на нынешнем этапе развития федерализма состоит, в основном, в адаптации функций существующих управленческих структур к изменившимся политическим, экономическим, правовым и социальным условиям. Решение задач совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти является важной составной частью решения общей научной и практической проблемы – воссоздания сильного и эффективного Российского государства.

Эффективность власти в государстве во многом зависит от того, насколько обоснованно разграничены функции, предметы ведения и полномочия и, одновременно, насколько конструктивно организовано согласование интересов и взаимодействие между ветвями и уровнями власти. Особенно важен баланс разграничений и взаимодействий в федеративном государстве, которое отличается от унитарного, прежде всего, неизмеримо большим политическим значением и объемом предметов совместной деятельности органов власти разных уровней.

При множестве установленных Конституцией и законодательством РФ<sup>1</sup> сфер деятельности, где предусмотрено взаимодействие органов власти различных уровней (использованы термины «совместно», «по согласо-

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральные законы «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ (в ред. от 27.05.2000, № 75-ФЗ); «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ (в ред. от 20.07.2000, № 13-ФЗ); «О представлении социальных гарантий героям Социалистического труда и полным кавалерам Ордена трудовой славы»; «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ (в ред. от 10.01.2003 № 8-ФЗ); законы «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года № 1032-1 (в ред. от 10.01.2003 № 15-ФЗ); «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 года № 1761-1 (в ред. от 23.12.2003 № 186-ФЗ); «Об образовании» от 10 июня 1992 года № 3266-1 (в ред. от 05.03.2004 № 9-ФЗ); «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

нию», «с учетом мнения» и т.п.), практически отсутствуют установленные законом типовые процедуры осуществления и юридического оформления результатов таких взаимодействий, определяющих предмет договоренности, ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений. Отсутствие таких механизмов приводит к установлению малоэффективных и юридически небезупречных отношений, не позволяет своевременно решать острейшие социально-экономические проблемы, создает питательную почву для бюрократизма и коррупции, и, в конечном счете, крайне негативно сказывается на политическом климате в стране.

На первом этапе становления новых федеративных отношений в отсутствие должной правовой базы не были достаточно четко разграничены полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями власти. В этих условиях взаимодействие строилось во многом на личных отношениях, нередко требования Конституции РФ и федеральных законов игнорировались или рассматривались как второстепенные по отношению к субъективно понимаемой политической целесообразности. Договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а равно заключенные в их развитие соглашения, во многом противоречили законам, либо дублировали их. Не были сформированы необходимые институты и процедуры для организации взаимодействия<sup>1</sup>.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена также существенными изменениями в направлении упорядочения процесса разграничения полномочий, которые произошли с принятием и практической реализацией Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации» (от 24.06.1999 г. № 119-ФЗ), а также Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ) и новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении в РФ, направленных на урегулирование проблемы разграничения предметов ведения и полномочий ме-

---

<sup>1</sup> См.: Лысенко В.Н. Эволюция парламентаризма в условиях централизации власти в России: федеральный и региональный уровни //Казанский федералист. – 2005. – № 2-3 (14-15); Столяров М.В. Институт парламентаризма и эволюция государственного устройства в России //Казанский федералист. – 2005. – № 2-3 (14-15).

жду уровнями власти. Главными задачами, которые решаются на современном этапе, являются: ликвидация сложившейся деформации механизма взаимодействия, укрепление основ федерализма и модернизация всей системы государственного механизма. Эти задачи невозможно решить без научной проработки политико-правовых аспектов совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации.

На необходимость совершенствования механизмов взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обращает внимание Президент Российской Федерации В.В.Путин. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. В.В.Путин подчеркивает: «Необходимо продолжать и процесс передачи полномочий (субъектам РФ – *авт.*). В частности, надо передать регионам часть инвестиционных средств федерального бюджета, которые по своей сути сейчас финансируют муниципальные полномочия. И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций»<sup>1</sup>

**Научная разработанность темы.** Изучением проблемы совершенствования федеративных отношений в целом занимаются исследователи многих стран – России, США, стран Западной и Восточной Европы, Австралии, Латинской Америки и др. Причем эту проблему изучают не только юристы-теоретики, имеющие дело в повседневной академической жизни с формами государственного устройства, но и историки, политологи, философы, социологи, а также представители других общественных наук. И это не случайно. В основе такого внимания лежит, с одной стороны, огромная теоретическая и практическая значимость рассматриваемых проблем, а с другой – их сложность и многогранность.

Комплексный, разносторонний подход к проблеме федерализма продемонстрировали такие отечественные и зарубежные исследователи, как Абдулатипов Р.Г., Автономов А.С., Арендт Х.В., Ахтамзян А.А., Богомолов Б.А., Болтенкова Л.Ф., Боулс Н., Бо О., Бадд Л., Возжеников А.В., Голд С.Д., Данилов С.Ю., Калинина К.В., Колбурн П., Кузич А.Е., Лысенко В.Н., Мащев А.А., Марченко М.Н., Маныкин А.С., Медведев Н.П., Менле У., Маршалл Дж., Мюнх У., Окунева Л.С., Плешова М.А., Ричард-

<sup>1</sup> Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации //Российская газета. – 2006. – 11 мая.

сон Р., Румянцев А.Г., Столяров М.В., Терехов В.И., Уотсон К., Уотс Р., Хакимов Р., Шахрай С.М., Цимбаев Н.И., Энеди Д., Яров Ю.Ф. и др.<sup>1</sup>.

Заметный вклад в развитие теории федерализма внесло создание на Западе в 1971 году ежеквартального издания «Паблуус»<sup>2</sup>. С его участием еще в 1976 году в Швейцарии создан Объединенный центр по изучению федеральных и региональных проблем, налажена публикация многочисленных книг, брошюр, справочников<sup>3</sup>.

Весьма важными представляются исследования, посвященные рассмотрению федерализма в исторической ретроспективе. Федерацию как форму государственного устройства в историческом развитии рассматривали Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Валентей С., Чистяков О.И., Златопольский Д.Л., Крылов Б.С., Ильинский И.П., Искандеров А.А., Михалева Н.А., Михайлов В.А., Ковачев Д.А., Дашдамиров А.Ф., Делмартино Ф., Кузич А.Е., Терехов В.И., Манькин А.С., Столяров М.В. и др.<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. – М., 1992; Автономов А. Принцип субсидиарности и российский федерализм //В сб.: Федерализм в России. – Казань, 2001; Arendit H.W. Finanzverfassungsrechtlicher Reformbedarf: vim unitarischen Federalismus zum Wettbewerbsfederalismus «Wirtschaftsdienst», 1998, № 2, S. 76-80; Budd I. Regional Government and Performance in France «Regional Studies», № 2, pp. 178-192; Бланкенгагель А. Россия – многоуровневая федерация //В сб.: Федерализм в России. – Казань, 2001; Bowles N. Federalism: theory and structure //В сб.: Федерализм. Центр и регионы. – М.: РАГС, 1999; Марченко М.Н. Федерализм как явление и понятие; Российская Федерация на современном этапе: в поисках оптимальной модели государственного устройства //В сб.: Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие /Отв. ред. Марченко М.Н. – М.: Юристъ, 2000; Кузич А.Е. Политика, управление, федерализм: история понятий и взаимосвязь явлений. – Владивосток: Дальнаука, 2000; Медведев Н.П. Субъект Российской Федерации в условиях государственно-правовых реформ. – М.: Институт государства и права РАН, 2006; Возженников А.В. Обеспечение национальной безопасности на региональном и местном уровнях //В кн.: Общая теория национальной безопасности. – М.: РАГС, 2002.

<sup>2</sup> Журнал по проблемам федерализма /Под ред. Д.Елазара и Дж.Кинсайда.

<sup>3</sup> См., например: «Федеральные системы мира» (1991), «Тенденции к централизации и децентрализации в федеративных государствах» (1988), «Федеральная демократия. На примере США и Европы» (1986, отв. ред. Д.Елазар и И.Грэйлсмер), «Сравнительный анализ федерализма: территориальный аспект политики (1971) и др.

<sup>4</sup> См., например: Терехов В.И. Первые итоги существования федерации (конец XVIII–середина XIX в.) //В сб. Федерализм: теория и история развития. – М.: Юристъ, 2000; Валентей С. Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации //В сб.: Федерализм в России. – Казань, 2001; Уотс Р. Эволюция воззрения на федерализм //В сб.: Федерализм: Центр и регионы. – М.: РАГС, 1999; Столяров М.В. Компетенция власти. – М.: РАГС, 2005.

Не менее важным оказалось исследование федерализма в сравнительном плане, в плане черт, свойственных федеративным формам государственного устройства разных стран. В таком аспекте проблема федерализма изучалась учеными России, США, Австралии, Германии, Индии, Канады и Бразилии (Манькин А.С. Современная модель американского федерализма, 2000; Данилов С.Ю. Канадский вариант федерализма, 2000; Ахтамазян А.А. Германский федерализм, 2003; Плешова М.А. Индийская федерация. Единство в многообразии, 2001; Скоробогатых Н.С. Федеративное устройство Австралийского Союза: генезис, проблемы, перспективы, 2000; Цимбаев Н.И. Идеи федерализма и федеративного устройства в России, 2000).

Трудно переоценить вклад в изучение проблем федерализма многолетних дискуссий на международных семинарах и конференциях, проходивших в Казани в рамках проекта «Перспективы федерализма в России: теоретические и практические аспекты». Наряду с ведущими московскими специалистами, в этих семинарах и конференциях принимали участие ученые из регионов Российской Федерации, а также зарубежные эксперты по России<sup>1</sup>.

Богатый теоретический материал содержится в наработках Рабочей группы Госсовета Российской Федерации по вопросам государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями (под руководством М.Ш.Шаймиева, февраль 2001 г.); Рабочей группы Госсовета Российской Федерации по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в Российской Федерации (под руководством Ю.М.Лужкова, март 2002 г.); Рабочей группы Президиума Госсовета Российской Федерации по вопросу совершенствования механизма взаимодей-

---

<sup>1</sup> Политико-правовым основам федеративного устройства России посвящены доклады П.Федосова, С.Шахрая, В.Тишкова, С.Валентя, А.Бланкенгель, А.Глигич-Золотарева, Л.Капустиной, Д.Бадовского, А.Автономова и др.

Аналізу статусу суб'єктів Російської Федерації присвячені доповіді та виступлення Ш.Ягудина, В.Амеліна, А.Торошенко, А.Сергуніна, І.Мукінової, Э.Кисрєєва, М.Юсупова, М.Галєєва, Р.Сахієвої та др.

Аналізу факторів федералізму Росії присвятили свої доповіді та виступлення М.Губогло, К.Алієв, І.Нам, Р.Мусіна, Л.Сагітова, Г.Сігнатуліна, Е.Скаторщикова, В.Філіппов, Д.Ісхаков.

Ряд доповідей присвячені теорії асиметричного федералізму. Серед них – доповіді Р.Хакімова, Д.Бари, Г.Лapidус, І.Умнової, Н.Ермакової, Л.Дробіжевої, Г.Пугачєвої.

ствия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации (под руководством Н.В.Виноградова, февраль-ноябрь 2003 г.); Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации и в ряде других исследований.

Большой вклад в разработку различных аспектов федеративных отношений в России внесла кафедра национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте РФ (с ноября 2005 г. кафедра национальных, федеративных и международных отношений). Под руководством Абдулатипова Р.Г., Болтенковой Л.Ф., Власова В.И., Возженикова А.В., Калининной К.В., Лысенко В.Н., Мацнева А.А., Медведева Н.П., Михайлова В.А., Савельева В.В., Столярова М.В. и др. выполнены десятки диссертационных исследований по теоретическим проблемам развития российского федерализма на современном этапе<sup>1</sup>.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных исследованию федеративных отношений, очень мало в этой области комплексных политико-правовых исследований, раскрывающих теорию федерализма и механизмы согласования интересов федерального Центра с интересами субъектов Российской Федерации в контексте теории федерализма. В своем диссертационном исследовании автор на основе имеющегося исследовательского материала отечественных и зарубежных ученых, а также используя личные исследования и включенное наблюдение, сделал попытку сформулировать политико-правовые аспекты совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации на современном этапе.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы выявить основные процессы во взаимодействии федеральных органов власти и органов власти субь-

---

<sup>1</sup> См., например: Балабанов А.А. Политико-правовые аспекты обеспечения региональной безопасности в Российской Федерации (на примере Алтайского края). Дис. ...кандидата полит. наук, 2003; Малов С.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти как фактор укрепления федерализма. Дис. ...кандидата полит. наук, 2003; Бородай О.Е. Политико-правовые основы становления и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации (1990-2003 гг.). Дис. ...кандидата юр. наук; Льянова А.С. Бюджетный федерализм как фактор совершенствования федеративных отношений в РФ (на примере Чеченской Республики). Дис. ...кандидата полит. наук, 2005; Макаров С.В. Обеспечение региональной безопасности как фактор укрепления федерализма. Дис. ...кандидата полит. наук, 2005.

ектов Российской Федерации на современном этапе и предложить политико-правовой механизм регламентации этого взаимодействия.

**Объектом исследования** в данной работе выступает федерализм как социально-политическое явление, отражающее взаимодействие органов государственной власти по достижению политических и иных интересов.

**Предметом исследования** являются политико-правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации.

**Задачи исследования:**

- исследование генезиса федерализма в России и проведение сравнительного анализа отечественного и мирового опыта совершенствования федеративных отношений;
- выявление сущности, ключевых понятий и методов исследования политико-правовых механизмов взаимодействия федерального Центра и регионов в Российской Федерации;
- выявление основных проблем современной федеративной системы России, влияющих на эффективность государственного управления;
- разработка основных элементов политико-правового механизма бесконфликтного взаимодействия федерального Центра и регионов в Российской Федерации.

**Рабочая гипотеза исследования.** Автор полагает, что новые политические процессы принесли в нашу жизнь много положительного. Построение демократического правового государства и повышение эффективности государственного управления предполагают наличие эффективного политико-правового механизма взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такой механизм позволит согласовать интересы главных субъектов политики и избежать возможных политических конфликтов внутри Федерации.

**Теоретико-методологическая основа диссертации.** В представленной работе применяется и развивается методология теоретических исследований федерализма как социально-политического явления, основанная на использовании системного, структурно-функционального, ретроспективного, социологического и других подходов к изучению общества, государства и его политической сферы<sup>1</sup>. Цель, задачи, предмет исследова-

<sup>1</sup> См.: Возжеников А.В. Национальная безопасность России: методология комплексного исследования и политика. – М.: РАГС, 2002.

ния, рабочая гипотеза, характер эмпирического материала определяют междисциплинарный характер диссертационного исследования и использование в качестве его теоретических и методологических основ системного подхода, общей теории национальной безопасности, теории глобализации, теории модернизации, взаимного воздействия развития социальных институтов и развития политических технологий.

**Методы исследования.** В подготовке диссертации использованы принципы и процедуры, базирующиеся на следующих методах: историко-ретроспективного анализа; политико-правового анализа; компаративного анализа; системного анализа; социологического опроса; методах исследования иерархических централизованно-децентрализованных систем и сложных объектов управления; методах отображения области целей на область реализуемых управленческих решений; структурного и функционального анализа; факторного анализа; сегментации и периодизации процессов; включенного наблюдения.

**Эмпирическую базу исследования составляют:**

- документы и концепции, касающиеся государственной федеративной политики, национальной безопасности Российской Федерации, нормативно-правового обеспечения формирования в России федеративного государства, формирования и развития законодательства в сфере федерализма;

- материалы парламентских слушаний в Государственной Думе Российской Федерации по проблемам федерализма (1998-2004 гг.), материалы рабочей группы Государственного Совета РФ по вопросам государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления (2001 г.); рабочей группы Государственного Совета РФ по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в Российской Федерации (2002 г.); информация Прокуратуры и Минюста РФ; информационно-аналитические материалы Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ;

- доклады и информационно-аналитические материалы рабочей группы Президиума Государственного Совета РФ по вопросу совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в Российской Федерации (2003-2004 гг.);

- материалы международных, всероссийских и региональных научных и научно-практических конференций и семинаров по проблемам

федерализма и федеративной политики государства, развития федерального законодательства, национальной безопасности России, проводившихся в 2000-2003 гг.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Реализация в практике государственного строительства конституционных принципов российского федерализма позволит обеспечить согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов. Полномочия государственных органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов должны распределяться с учетом наибольшей эффективности системы государственного управления в целом. Фундаментом, на котором выстраиваются отношения органов исполнительной власти всех уровней, выступают национальные интересы Российской Федерации (внешние и внутренние).

2. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти выстраивается на следующих принципах: соблюдение конституционных положений об организации государственной власти; адекватный и своевременный учет реалий страны – фактического состояния экономики, практики решения накопившихся проблем, уровня развития гражданского общества, объективных политических процессов – при совершенствовании законодательства; обеспечение того, чтобы полномочия относились к компетенции того уровня власти, на котором они реально могут осуществляться максимально эффективно. Показатель эффективности должен рассматриваться как интегральный, объединяющий в себе, как экономический аспект, так и иные аспекты, способствующие осуществлению соответствующих полномочий в наиболее комфортных политических условиях.

3. Первоочередные задачи и направления совершенствования механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации: инвентаризация действующего законодательства; анализ порядка и результативности работы организационных структур федеральных и региональных органов исполнительной власти, для которых согласование интересов и взаимодействие является непосредственной функциональной задачей; разработка типовых механизмов согласования интересов и организации взаимодействия по вопросам совместного ведения федеральных и региональных госорганов исполнительной власти; разработка механизмов реализации совместных решений

по достижению гармонизации интересов федеральных и региональных органов государственной власти.

4. В перечне приоритетных федеральных законов по отдельным предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов могли бы быть представлены федеральные законы «О принципах и порядке решения находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов разграничения государственной собственности», «О принципах и порядке решения находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов образования», «О принципах и порядке решения находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов государственной национальной политики» и т.д.

**Основные научные результаты,** полученные лично автором, и их научная новизна. Диссертант раскрывает и обосновывает принципы российского федерализма на современном этапе, дает общую характеристику современной системы и основных проблем взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти РФ; обосновывает проблему согласования политических и иных жизненно важных интересов федеральных и региональных органов государственной власти РФ как главную проблему внутренней политики федеративного государства. Автором разработаны основные направления и задачи государства по формированию эффективного механизма взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации; направления совершенствования механизма согласования политических и иных интересов; система организации государственного контроля за процессами взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации; первоочередные задачи и направления политики государства по совершенствованию механизма взаимодействия федерального Центра и регионов в Российской Федерации. Автор предложил обоснованные пути правового закрепления механизмов согласования интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в современных условиях.

**Теоретическая значимость исследования.** Рассмотренная автором проблема согласования интересов и организации взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ является определенным вкладом в теорию общественных интересов и в теорию федерализма. Предлагаемые конкретные пути решения проблемы согласования интересов фе-

дерального центра и субъектов Федерации на правообеспеченной основе можно рассматривать как вклад в теорию права и государства.

**Практическая значимость исследования.** Материалы диссертационного исследования могут быть полезны в практике государственного строительства, в преподавании различных дисциплин по кафедре национальных, федеративных и международных отношений РАГС при Президенте РФ. Реализация предложенных автором конкретных путей решения политической проблемы согласования интересов и организации взаимодействия властей всех уровней может стать важнейшим фактором совершенствования системы федеративных отношений в Российской Федерации, укрепления национальной безопасности страны.

**Апробация исследования.** Результаты работы нашли свое отражение в практической деятельности автора в администрации Химкинского района Московской области; в его выступлениях на научно-практических конференциях, проводимых в ИНИОН РАН, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; в публикациях автора в научных и общественно-политических изданиях.

Диссертационное исследование обсуждено на проблемной группе кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Структура диссертации** определяется задачами и логикой исследования и состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность выбранной для диссертационного исследования темы, определяется степень ее научной разработанности, показывается теоретическая и методологическая база диссертации. Здесь же формулируется цель и задачи исследования; предмет и объект диссертации; выдвигаются основная гипотеза исследования и положения, выносимые на защиту; обосновывается научная новизна полученных результатов; излагается теоретическая и практическая значимость работы; определяется состав источников исследования, излагаются сведения об апробации результатов работы; определяется структура диссертации.

**В первой главе – «Теоретико-методологические аспекты исследования»** – автор анализирует процессы становления и развития политико-правовых механизмов взаимодействия государственных органов государственной власти в федеративных государствах; раскрывает сущность и ключевые понятия процесса взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в Российской Федерации; определяет критерии взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации.

**В первом параграфе – «Особенности современной федеративной системы Российской Федерации»** – автор дает общую характеристику особенностей федеративной системы Российской Федерации, отмечает, что современный российский федерализм обладает теми же общеродовыми признаками и чертами, как и любой иной вид федерализма. В центр внимания он ставит такие кардинальные вопросы, как правовой статус Федерации и каждого в отдельности субъекта Федерации; характер отношений между субъектами Федерации и Федерации в целом; характер отношений между самими субъектами Федерации.

Автор выделяет следующие особенности российского федерализма: Российская Федерация была первой советской федерацией; она создавалась и развивалась на основе национально-территориального принципа; отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации строились на довольно жесткой централизованной основе; субъекты ранней Российской Федерации выступали в виде автономных, в значительной мере зависимых от центра государств (республик) и автономных национально-территориальных образований (автономных областей и округов); Россия изначально была провозглашена федерацией, а практическое ее формирование осуществлялось значительно позднее (юридически и фактически ряд наций и народностей получили возможность создавать свои национальные государства или национальные образования лишь после провозглашения СССР).

Автор обосновывает, что современная федерация представляется довольно сложным и многообразным политическим явлением. Это явление можно глубоко изучить и понять лишь при комплексном, разностороннем подходе к осмыслению политических, юридических, экономических и иных аспектов федерации в их неразрывном единстве, во взаимосвязи их различных сторон.

**Во втором параграфе** – «Формирование механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти: сущность, критерии, основные понятия» – автор на основе теорий федерализма обосновывает принцип разделения властей в управлении государством, раскрывает его значение в современных условиях. Исследуя политические аспекты федерализма, автор опирается на труды И.Аксакова, М.Бакунина, А.Гамильтона, Н.Данилевского, Д.Джея, М.Драгомилова, Н.Костомарова, В.Ламанского, К.Леонтьева, П.Милюкова, Н.Муравьева, Ш.Монтескье, Д.Мэдисона, Б.Чичерина и других ученых. Он делает вывод о том, что российская и западноевропейская интеллигенция сыграли значительную роль в распространении идей федерализма в общественном сознании, обогатили теорию федеративных отношений и могут быть полезны при современном реформировании в Российской Федерации.

Идеи федерализма, по Б.Чичерину, порождены римским правом и историческим опытом западноевропейских народов. Устройство государства на федеративных отношениях предполагает наличие договорных отношений между сюзереном и вассалами, между сословиями, общественными и территориальными союзами. Чичерин утверждал, что союзные или федеративные государства присущи республиканской, а не монархической форме правления. В самодержавной России, где все подчинено верховной власти монарха, нет условий для федеративных отношений, общественный интерес к которым в значительной мере вызывался пропагандой идей революции и национально-политического сепаратизма. Торжество федерализма означало бы крушение исторической российской государственности<sup>1</sup>.

В целом же диссертант замечает, что в понимании федерализма и сути федеративных отношений в России вплоть до второго десятилетия XX в. наблюдались фундаментальные противоречия и терминологическая неразбериха. Для деятелей общероссийских политических партий (кадеты, социал-демократы) федерализм был не более чем лозунгом, в определенный момент полезным для борьбы с имперской государственностью. Представители национальных движений, провозглашая приверженность идеям федерализма, видели в нем средство избежания обвинений в сепаратизме, национальный федерализм смешивался с национально-культурной и областной автономией.

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. – М., 1898. – С. 269-291.

Автор анализирует принципы федерализма, закрепленные в советских конституциях, и опыт построения федеративных отношений в России и в мире.

Анализ опыта построения федеративных отношений в СССР и России, сопоставление его с теоретическими воззрениями американских и западноевропейских политологов позволяет сделать вывод о том, что современная Россия посредством политических реформ пытается выстроить новые отношения между органами власти общефедерального уровня и органами государственной власти субъектов Федерации на следующих принципах:

- соблюдение конституционных положений об организации государственной власти;
- адекватный и своевременный учет реалий страны;
- обеспечение отнесения полномочий к тому уровню власти, на котором они могут осуществляться максимально эффективно.

Федерализм автор рассматривает как определенную форму государственного устройства, при которой несколько государственных образований объединяются и образуют единое государство. Автор предлагает методологические пути для определения дефиниции «федерация»: а) путь нахождения наиболее приемлемых формулировок; б) путь выделения и анализа специфических черт федерации.

Рассмотренные сущность федерализма и понятийный аппарат для исследования этого сложнейшего социально-политического явления позволяют автору выразить в научных категориях основные предметные стороны объекта исследования – федерализма как социально-политического явления, отражающего взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации по достижению политических и иных интересов.

**В третьем параграфе** – «Мировой опыт взаимодействия органов государственной власти в федеративных государствах» – автор доказывает популярность в современном мире федеративной формы устройства государств; анализирует подходы федеративных государств к распределению полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации; наличие необходимых финансовых и административных ресурсов для осуществления определенных прав и полномочий; желательность условий, позволяющих обеспечивать социально-политические эксперименты и сохранять полезные различия.

На основе изучения зарубежного опыта автор обосновывает необходимость предотвращения ненужного дублирования функций и административно-кадровых ресурсов на различных уровнях Федерации; желательность более быстрого реагирования на потребности, интересы и позиции регионов.

В то же время, автор убеждает, что существующее распределение прав и полномочий может быть нарушено в определенных условиях (чрезвычайное положение, война и т.п.).

Защита конституционного распределения прав и полномочий от любых конъюнктурных точек зрения на то, каким это распределение должно быть.

Во второй главе – «Проблемы организации взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации» – автор дает общую характеристику особенностей современной федеративной системы России, вычленяет основные проблемы во взаимодействии органов государственной власти федерального центра и регионов Российской Федерации, предлагает механизм согласования интересов федеральных и региональных органов государственной власти.

В первом параграфе – «Согласование интересов федеральных и региональных органов государственной исполнительной власти Российской Федерации» – автор раскрывает теоретические и прикладные аспекты проблемы согласования интересов.

Существующая практика согласования экономических и иных интересов субъектов РФ сводится к следующим элементам:

- осуществление законодательными органами субъектов РФ права законодательной инициативы и внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов;
- направлением Государственной Думой в установленном порядке проектов федеральных законов субъектам РФ на заключение с обязательным рассмотрением полученных предложений;
- использование Государственной Думой права на опрос населения субъектов Федерации по спорным позициям проекта федерального закона;
- создание рабочих групп с участием представителей субъектов РФ при подготовке проектов федеральных законов по вопросам совместного ведения;

- участие представителей субъектов РФ (от федеральных округов и субъектов) в заседаниях Правительства РФ, на которых рассматриваются проекты федеральных законов по вопросам совместного ведения;

- подготовка в Государственной Думе модельных законов для субъектов РФ;

- подготовка субъектами РФ проектов указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, направленных на исполнение федеральных законов по предметам совместного ведения.

Такая практика реально существует, но она никогда не обобщалась и не изучалась с позиций практической результативности и юридической обоснованности. По мнению автора, главным недостатком нынешнего положения является отсутствие нормативно закрепленных процедур согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также проработанных схем паритетного участия в выработке окончательных решений. Необходима разработка государственного механизма согласования интересов. В настоящее время практика осуществления компетенции органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения не отвечает интересам ни одной из этих сторон по причине отсутствия правовых оснований для учета и согласования мнений сторон и для обязательного исполнения совместно принятых решений. Отсутствие детализированного правового режима согласования интересов РФ и ее субъектов, а также отсутствие правообеспеченных механизмов разработки, принятия и исполнения совместных решений привели к тому, что в начатом процессе разграничения предметов совместного ведения и полномочий одностороннее преимущество получили федеральные интересы.

**Во втором параграфе** – «Основные направления совершенствования механизмов взаимодействия федерального центра и регионов в Российской Федерации» – автор предлагает неотложные меры по совершенствованию механизма согласования интересов и конструктивного взаимодействия федеральных и региональных государственных органов исполнительной власти; разрабатывает некоторые процедуры разрешения конфликтов интересов федеральных и региональных органов государственной власти; разрабатывает приоритетные направления деятельности Российского государства по упрочению федерализма.

Взаимный учет и баланс интересов федерального центра и субъектов Федерации выступают необходимым условием их бытия.

**Первым этапом** в формировании механизма взаимодействия должна стать инвентаризация действующего законодательства, которая предусматривает:

- выявление и анализ всего массива норм, определяющих необходимость или возможность взаимного учета интересов федеральных и региональных органов государственной власти;
- классификацию выявленного массива норм по однотипным формам согласования интересов (например, по договорным формам) и по предметам взаимодействия (например, по вопросам образования, налогообложения, недропользования, собственности);
- выявление групп однотипных норм, определяющих необходимость или возможность согласования интересов и организации взаимодействия федеральных и региональных органов власти одновременно в федеральном и региональном законодательстве по одноименным вопросам;
- выделение положений, необходимость в которых отпала в связи с принятием новейших решений о более четком разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и в связи с изменениями в функциях муниципальных образований разных уровней.

Анализ результатов инвентаризации должен стать основой для формирования информационной базы данных о предметных поводах и правовых основаниях согласования интересов в различных сферах деятельности федеральных и региональных органов власти.

**Вторым этапом** должен стать анализ порядка и результативности работы организационных структур федеральных и региональных органов власти, для которых согласование интересов и взаимодействие этих органов власти является непосредственной задачей. К этим органам автор относит представительства Президента Российской Федерации в федеральных округах, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Контрольное управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, управления и другие специализированные подразделения федеральных министерств и ведомств по связи с регионами, территориальные органы федеральных министерств и ведомств, представительства субъектов Российской Федерации в Москве. Все эти организационные структуры по роду своей деятельности должны иметь необходимые меха-

низмы согласования интересов федеральных и региональных органов власти.

**Третий этап** – разработка типовых механизмов согласования интересов и организации взаимодействия по вопросам совместного ведения федеральных и региональных органов власти.

К числу таких механизмов можно отнести:

- процедуры инициирования совместных решений и согласований, необходимых для выработки совместных решений;
- формы решений и методы реализации этих решений;
- формы контроля за исполнением совместных решений.

Автор обосновывает судебный порядок разрешения конфликтов.

Механизм взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации строится на прочной законодательной базе Федерации, разногласия в интересах должны разрешаться на фундаменте российских национальных интересов.

Исходя из Конституции РФ необходимо, прежде всего, обеспечить сквозной анализ сложившихся организационно-правовых механизмов по каждому предмету ведения ст. 71, 72 и 73, предметы ведения по которой прописаны в конституциях республик и уставах других субъектов Федерации. Актуален комплексный подход, который позволил бы по каждой территории описать структуру управляемых объектов и органы, управляющие их жизнедеятельностью. Ведь вопрос состоит не в том, из какого уровня (федерального, субъектного и местного самоуправления) поступают управляющие воздействия (управленческие решения и действия), а насколько они обеспечивают надлежащее функционирование управляемых объектов. Здесь у нас практически «необработанное» поле, ибо и ранее, в советские годы, и за последнее время никто серьезно не изучал совокупную управленческую структуру, которая действует на той или иной территории. Создавался (скажем, в нынешней иерархии) федеральный государственный орган и он тут же «выбрасывал» свои структуры на уровне и в рамках субъектов Федерации, а затем и на уровне местного самоуправления. Причем каждая такая подсистема «отвоевывала» свою нишу и в ней пыталась действовать самовластно. Но в советские времена партийные органы и государственные органы общей компетенции на всех уровнях государственно-национального и административно-территориального деления пытались (хотя и не на всех и не всегда) как-то согласовывать, координировать и контролировать деятельность подразделений таких подсистем.

Сейчас же известно лишь, что в рамках территорий субъектов Федерации действуют более 50 структур федеральных государственных органов и более 50 органов, относящихся к исполнительной власти субъектов Федерации. Все они в той или иной мере имеют местные подразделения (органы), которые действуют на территориях муниципальных образований, но с органами которых (в силу ст. 12 Конституции РФ) мало взаимодействуют. Здесь актуально четкое моделирование всех территориальных структур государственного управления по каждому из субъектов Федерации.

Развитие в рамках постиндустриальной парадигмы требует построения такой системы государственного управления, в которой на первом месте стояли бы не функциональные и отраслевые структуры, а комплексно-территориальные, обеспечивающие рациональное взаимодействие различных видов деятельности в рамках многообразных видов регионов. Кстати, если население управляет или самоуправляет в рамках определенных территорий своей жизнедеятельностью, то оно вправе рассчитывать на то, что избираемые ими органы государственной власти и органы местного самоуправления действительно могут решать волнующие их проблемы. Прежде всего, структуры государственного управления должны быть приспособлены к парадигмам постиндустриализма, уметь соответственно им мыслить и действовать.

**В третьем параграфе** – «Приоритетные направления деятельности государства по формированию механизма взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации» – автор раскрывает приоритеты в деятельности госорганов на современном этапе развития федерализма.

Совершенствование механизма взаимодействия органов государственной власти на всех уровнях, по существу, сводится автором к проблеме совершенствования государственного управления, развития его новых качеств, сторон, взаимосвязей.

Первоочередной задачей российской государственности автору видится соединение воедино ресурсов общества и государства в достижении общенациональных целей. Необходимо принять меры по согласованию интересов органов государственной власти как «по горизонтали», так и «по вертикали».

Осознание потребностей и интересов общества, с одной стороны, ресурсов и резервов его развития, с другой, представляется интеллектуальной задачей, которая должна выполняться как наиприоритетнейшая госап-

паратом и воплотиться в политике государственного управления (иными словами – в выработке целей управления).

Все органы госуправления призваны ориентироваться на национальные интересы и их повсеместное постоянное обеспечение. Национальные интересы, по мнению автора, должны выступать той платформой, тем фундаментом, на котором строится механизм согласования интересов федерального Центра и регионов Российской Федерации. Управление на всех уровнях должно быть подчинено реализации национальных интересов России: тогда будет меньше противоречий и разногласий в иерархической структуре управления на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном.

Представляется целесообразным прежде всего: подготовить и принять Федеральный конституционный закон «О порядке реализации полномочий Президента Российской Федерации», в котором прописать взаимодействия Президента Российской Федерации со всеми основными федеральными государственными структурами; разработать правовую модель, в которой зафиксировать порядок действий и ответственность государственных исполнительных органов, «выходящих» непосредственно на Президента Российской Федерации и обеспечивающих реализацию его статуса главы государства; новые моменты должны быть внесены в порядок функционирования Федерального Собрания Российской Федерации; пересмотреть правовой статус Правительства Российской Федерации как самостоятельного органа государственной власти, возглавляющего систему органов исполнительной ветви власти, посредством которого общество управляется, а граждане осуществляют свои права и свободы; прописать законодательно формальные связи Правительства Российской Федерации с Администрацией Президента Российской Федерации.

Параметры Правительства Российской Федерации необходимо вписать в реально складывающуюся систему разделения государственной власти на федеральном уровне и уже исходя из этого, выстраивать его организационную структуру и сеть функциональных взаимосвязей (предусмотреть ответственность перед Президентом Российской Федерации, ответственность перед Федеральным Собранием Российской Федерации, ответственность перед законом и собственным народом). Внутренняя организация современного правительства нуждается в коренном улучшении.

Немало проблем накопилось в системе центральных федеральных органов исполнительной власти. До сих пор нет четкой градации между

министерствами, агентствами и службами, не выделена специфика тех министерств, руководители которых подчиняются непосредственно Президенту Российской Федерации, либо входят в состав Совета Безопасности Российской Федерации.

Совершенствование системы федеральных государственных структур представляет собой сложную, многоуровневую и разноаспектную проблему. Ее решение требует интеллектуальных и политических решений. Необходимо также совершенствование и региональных структур государственного управления.

Если учитывать множественность федеральных органов, «распространяющих» свои функции и полномочия на различные виды и масштабы территорий, то в целом образуется сложная подсистема госорганов, которая нуждается в анализе, организации, правовом регулировании и современных технологиях деятельности.

**В заключении** диссертации автор подводит итоги исследования, формулирует научные результаты и выводы.

Основные положения диссертации отражены в **следующих публикациях** автора общим объемом свыше 6,75 п.л.

1. Рудаков А.В. Актуализация проблемы федеративных отношений в России. В сб. Россия: перспективы и пути развития. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 0,1 п.л.

2. Рудаков А.В., Стрельченко В.В. Проблемы внутренней и внешней безопасности: теория и практика. В соавторстве с В.В.Стрельченко. – 10,0/5,0 п.л.

3. Рудаков А.В. Безопасность как политическая проблема. – М.: РАГС, 2005. – 0,5 п.л.

4. Рудаков А.В., Стрельченко В.В. Основные объекты национальной безопасности. В соавторстве с В.В.Стрельченко. – М.: РАГС, 2005. – 0,5/0,25 п.л.

5. Рудаков А.В. Безопасность и политика. – М.: ИНИОН РАН, 2005. – 0,5 п.л.

6. Рудаков А.В. Модели развития минерально-сырьевой безопасности в регионах России. – М.: РУДН, 2003. – 1,0 п.л.



**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Рудакова Александра Васильевича**

Тема диссертационного исследования:  
**МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Научный руководитель –  
доктор политических наук, доцент  
**Возжеников А.В.**

Изготовление оригинал-макета

*Рудакова А.В.*

Подписано в печать 24.05 тираж 80 экз.

Усл.п.л. 1,2

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ПОПМТ РАГС. Заказ № 282  
119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84.

