

43

На правах рукописи

Римма

Сатвалова Римма Каримовна

**ВЕРТИКАЛЬНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Специальность 23 00 02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Уфа-2009



Работа выполнена на кафедре политологии Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан» (ГОУ ВПО БАГСУ)

Научный руководитель: доктор политических наук
Аюпов Мансур Анварович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Еликеев Зуфар Иргалиевич

кандидат политических наук
Никитина Татьяна Александровна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится 24 апреля 2009 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212 013 13 при Башкирском государственном университете по адресу. 450074, г Уфа, ул 3 Валиди, 32, ауд 310, гл корпус

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета

Автореферат разослан «21» марта 2009 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук,
профессор



А А Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изучение и анализ проблем федерализма, вертикального разделения государственной власти как одного из важнейших принципов федеративных отношений в современной России представляет собой существенное направление политической науки. Интерес к политологическим аспектам развития федеративного государства обусловлен задачами практического государственного строительства.

Исследование особенностей вертикального разделения государственной власти в современной России становится крайне актуальной задачей в связи с политикой децентрализации государства и реанимацией строгой вертикали власти, осуществляемой в России с начала 2000-х годов. Последние реформы, имеющие признаки перехода России в сторону унитаризма, обостряют проблематику конструктивного взаимодействия между разными уровнями власти, нахождения наиболее целесообразного баланса в ее вертикальном разделении. Угроза унификации так же, как и опасность сепаратизма требует осмысления и выработки новых подходов к пониманию современной сущности федерализма. Крайне актуальной становится задача исследования и выработки такого механизма вертикального разделения государственной власти в России, которое не уничтожало бы саму сущность федерализма, но и одновременно с этим способствовало бы ценному опыту интеграции российских регионов и обеспечивало единство России как целостного национального государства.

Необходимо отметить, что вертикальное разделение государственной власти способствует развитию демократических начал, что представляется принципиально важным в контексте осуществляемых в российском обществе и государстве политических реформ. Именно такое разделение во многом способствует укреплению российской государственности, создает надежные условия целостности страны и повышает эффективность государственного управления. Вертикальное разделение государственной власти и развитие реального федерализма также являются одними из ключевых условий обеспечения демократии, соблюдения прав как отдельного человека, так и всех граждан Российской Федерации.

В связи с вышесказанным важным и крайне актуальным направлением научного исследования российской модели федерализма представляется изучение сложившейся в течение двух последних десятилетий системы вертикального разделения власти в Российской Федерации, сформировавшейся практики ее политико-правового и институционального обеспечения.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемам политико-правовых основ российского государства и федерализма как одной из его принципиальных характеристик посвящено весьма значительное количество научных работ. Отдельные аспекты развития системы вертикального разделения властей можно встретить в трудах отечественных и западных

исследователей, относящихся к разным историческим этапам Интерес к проблемам управления возник еще в античном мире (Платон, Аристотель), когда его отдельные аспекты стали изучать применительно к социально-политическим системам, прежде всего, к государству Далее основой для исследования теоретических аспектов государственного управления являются труды крупнейших ученых XVIII-XX вв., в том числе Д Локка, Ж.-Ж. Руссо, А Смита. Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследований принадлежит известному немецкому ученому М Веберу

Значительный теоретический опыт в области проблем федерализма накоплен такими зарубежными исследователями, как Т Джефферсон, П Кинг, Д Кинкэйд, Т Миллер, П. Ордецук, В Остром, В Райкер, Ч Тибот, А Токвиль, Р Уотс, К Уэйр, Ф Хайек, У Хикс, Д Элазар.

Все еще не утратили актуальность и теоретическую значимость работы таких российских ученых прошлых столетий, как А.Д Градовский, И М Коркунов, А С Яценко Проблемы федерализма рассматривались в советский период Г В. Александренко, Э А Баграмовым, Э О. Тадевосяном, В С Шевцовым и другими

Анализом проблем федеративного развития России и исторически сложившейся российской модели федерализма, его особенностей и тенденций развития, истории формирования и современного его состояния занимаются А.Н Аринин, Г В Марченко, Л М Карапетян, И А. Конюхова, В Г Введенский, А Ю. Горохов, М.М Назаров, В Е. Сафонов, В А Черепанов

Исследования по институциональным основам современного российского федерализма представлены трудами О Г Румянцева, Н В Варламовой, И Г Горбачева, И А Умновой.

Проблемы дифференциации регионального политического пространства и его отдельных групп, интересов, политических режимов, элит, роли этих процессов в становлении современного российского федерализма рассмотрены в трудах М Н Афанасьева, О В Гаман-Голутвиной, А Б Зубова, И И Кузнецова, Н Ю. Лапиной и других

В контексте зарубежного опыта Российскую Федерацию рассматривают И А Конюхова, А А Твердохлеб, В Г Введенский, А Ю Горохов

Региональным аспектам современного российского федерализма, проблемам конституционно-правового статуса субъекта РФ и трансформации политических отношений между центром и субъектами посвящены исследования А А Мацнева, А В Усыгина, Р Ф Туровского, А Н Лебедева, Л Руайе

Среди современных отечественных исследователей большое внимание проблемам оптимизации государственного управления и государственной службы как в общенаучном аспекте, так и в плане применения накопленных данных в российской действительности уделяли Г В Атаманчук, И Н Барциц, С Д Валентей, М В. Глигич-Золотарева, В К Егоров, С Г. Киселев,

М А Лапина, В Н Лексин, Ю М Лужков, Н А Омельченко, Е В Охотский, О М Рой, В А Сулемов, В Е Чиркин, Ф И Шамхалов, Ю Н. Щербаков

В рамках данного диссертационного исследования особую ценность приобретают труды таких ученых, занимающихся проблемами становления в России федерализма и изучением его влияния на развитие современной системы многоуровневого государственного управления, как С А Авакьян, А С Автономов, В В Гайдук, Л Ф Болтенкова, А А Мацнев, Н П Медведев, М В Столяров, Ю А Тихомиров

При написании данной работы автор опирался на разработки следующих исследователей, занимающихся изучением политико-правовых механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти О В Афанасьевой, Ф И Биншток, Н И Глазуновой, С В Кабышева, А В Клименко, Е И Кузнецовой, Я И Кузьминова, А П Любимова, А М Марголина, Л В Потапова, Е А Сайко, М И Халикова, А Н Черткова и др

В работе был исследован опыт реформирования многоуровневого государственного управления в зарубежных странах на основе работ таких ученых, как К Джанда, Д Берри, Д Гарнер, Н Мэннинг, Г Маршалл, Н Парисон, Д Уилсон, К Хессе

Принимая во внимание разработки указанных теоретиков и практиков, базируясь на опыте, накопленном мировой и отечественной наукой, автор исследует процесс вертикального разделения государственной власти в условиях реформирования федеративных отношений в современной России

Теоретические выводы и обобщения, сделанные названными и иными авторами, во многом послужили методологической и методической базой данного диссертационного исследования Вместе с тем следует отметить, что при всем обилии имеющейся литературы по проблемам российского федерализма все еще вне поля зрения исследователей продолжает оставаться проблема вертикального разделения государственной власти в Российской Федерации постсоветского периода Она лишь отчасти затрагивается в контексте изучения иных проблем российского федерализма Исследователи освещают лишь отдельные ее аспекты и сегменты, не уделяя внимания целостному, комплексному рассмотрению, что затрудняет понимание ряда важных характеристик и особенностей российского федерализма

Объект исследования – вертикальное разделение государственной власти в федеративном государстве

Предмет исследования – политологические аспекты вертикального разделения государственной власти Российской Федерации

Целью работы является комплексное исследование проблем политико-правового и институционального обеспечения власти в Российской Федерации Цель реализуется в диссертации путем решения следующих исследовательских задач

- определить теоретико-методологические основы и категориально-понятийный аппарат исследования вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве,

- рассмотреть модели и типы федерализма в контексте политико-правового обеспечения вертикального разделения государственной власти,
- показать процесс становления и развития российского федерализма с точки зрения построения системы разграничения властных полномочий между органами государственной власти различных уровней,
- исследовать и обобщить сложившуюся практику политико-правового и институционального обеспечения вертикального разделения государственной власти в Российской Федерации

Теоретико-методологическая база исследования. При решении поставленных теоретических и практических задач автор опирался на такие общепризнанные принципы познания политических явлений и процессов, как диалектичность, принципы единства абстрактного и конкретного, исторического и логического, общего и особенного и др. Автором в процессе исследования были применены системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой методы анализа

Эмпирическую базу исследования составил, главным образом, нормативный материал, отображающий существующую в Российской Федерации систему вертикального разделения государственной власти Конституция Российской Федерации 1993 года, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации, основные законы субъектов федерации, региональное законодательство, решения органов конституционной юстиции, Федеративный договор и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, конституции ряда зарубежных государств и др. Использовались также публикации в средствах массовой информации о существующей системе взаимоотношений между органами государственной власти различных уровней

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем

- Конкретизировано современное понимание федерализма как политического принципа государственно-территориального устройства, основанного на вертикальном разделении государственной власти и обеспечивающего интеграцию субъектов федерации, но с обязательным условием их участия в формировании общенационального политического курса и введения региональных представителей в отдельные федеральные органы власти,
- Обоснованы такие сущностные признаки федерализма, как принцип государственного единства (то есть отсутствие права субъектов федерации на сецессию), принцип вертикального разделения государственной власти (то есть наличие сферы исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации), принцип субсидарности (то есть взаимодействие и взаимозаменяемость федеральных и региональных уровней власти в исключительных случаях), принцип равенства прав субъектов федерации,

- Предложена политологическая интерпретация понятия «субъект федерации» как государственного образования в составе федеративного государства, отличительными признаками которого (в отличие от автономии) является наличие субъектных прав и обязанностей, широкой правоспособности и возможности на основе юридических норм быть участником федеративных правоотношений,

- Обоснован конституционный характер современной Российской Федерации при одновременном наличии трех уровней разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами – конституционным, законодательным и договорным,

- Выделена особенность современной Российской Федерации в виде нормативно доминирующей кооперативной модели федерализма, выраженной в конституции объемной сферы «совместного ведения» между центром и субъектами федерации, а также широкого развития правовой и институциональной системы координации и сотрудничества между центром и регионами,

- Сформулированы современные проблемы российского федерализма, важнейшей из которых является незавершенность модели кооперативного федерализма и конкуренции с ней, с одной стороны, модели «параллельного федерализма» (то есть стремление к сокращению или ликвидации сферы совместного ведения между федерацией и ее субъектами) и, с другой стороны, угрозы распространения принципов унитаризма

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Сформулированные в работе теоретические положения дополняют и конкретизируют ряд разделов политологии, теории государства и права, конституционного права и некоторых иных обществоведческих дисциплин, рассматривающих федеративную форму государственного устройства. Они позволяют более глубоко понимать сущностные характеристики российского федерализма, потенциал сотрудничества различных уровней государственной власти в процессе развития государственности, принципы и механизмы их взаимодействия, разрешения возникающих противоречий

Исследование поставленной проблемы может явиться основой для дальнейшего научного анализа как российского федерализма, так и лежащей в его основе системы вертикального разделения государственной власти. Это в определенной степени может способствовать преодолению противоречий методологического характера при рассмотрении иными исследователями процесса федеративного развития России

Положения и выводы, изложенные диссертантом, могут послужить в качестве научно-методической базы совершенствования федеративного и регионального законодательства, правоприменительной деятельности органов государственной власти различных уровней для разрешения возникающих и потенциальных коллизий

Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы в ходе учебного процесса в высших учебных заведениях при

чтении курсов политологии, политической социологии, теории государства и права, конституционного права Российской Федерации и др

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации изложены в четырех публикациях общим объемом 2,3 п л, а также отражены в выступлениях на вузовских, региональных и всероссийских научно-практических конференциях, в частности, на Региональной научно-практической конференции «Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации» (Уфа, 22 декабря 2004 г), Всероссийской научно-практической конференции «Государственное строительство, социально-экономическая политика и общество в России» (Уфа, 19 декабря 2008 г) и других

В процессе подготовки диссертации обсуждалась и была одобрена на кафедре политологии Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности; указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования

В первой главе «**Теоретико-методологические основы исследования вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве**» анализируются феномен федеративного государства, его признаки, модели, теоретические подходы к их анализу и система вертикального разделения государственной власти, отличающая федеративное государство от унитарного. Рассматривается система вертикального разделения государственной власти как основополагающий принцип федеративного государства.

Первый параграф «Федерализм как категория политической науки: понятие и признаки» посвящен рассмотрению сложившейся в зарубежной и отечественной обществоведческой науке различных теоретико-методологических подходов к сущности, понятию и признакам федерализма

Как отмечается в диссертации, категориальный аппарат, используемый для исследования федерализма, крайне несовершенен. При формальной статичности самих применяемых научных терминов он предельно перегружен множественностью смыслов, вкладываемых в одни и те же термины различными исследователями

Проблема поиска необходимых и достаточных признаков для описания как «типичной» федерации, так и конкретно реализованной ее модели является традиционной для исследователей федерализма. В новейшей литературе до сих пор ведутся дискуссии относительно того, какое же собственно государство можно называть федеративным. Это происходит вследствие наметившейся в мировой науке тенденции к размыванию самого базового понятия «федерация», системы его индикаторов и критериев. По мнению В.Е. Чиркина, в последние годы с подачи американского политолога Д. Элейзера и нидерландско-американского социолога А. Лейпхарта наметился явный отход от четкого представления о федерации как одной из классических форм государственно-территориального устройства. Происходит смешение представлений о государственном и негосударственном федерализме, вследствие чего само понятие «федерация» стало крайне аморфным и нечетким. В зарубежной политологической и юридической литературе федерацией стали называть достаточно широкий спектр различных форм взаимодействия субъектов политических отношений – ООН, взаимоотношения этнических групп в государстве и даже отношения элементов всякой политической системы вообще.

Понятие «федерализм» как категория политической науки рассматривается в диссертации посредством политологической интерпретации таких близких к исследуемому объекту понятий, как автономия, субъект федерации, суверенитет и субсидарность. Анализ и обобщение основных теоретических положений зарубежных и отечественных ученых привели автора к выводу, что с учетом современных политических реалий существенным признаком федерации является, прежде всего, **интеграция территорий и участие субъекта федерации в формировании общегосударственной воли.** Эта функция реализуется субъектом федерации в отличие от автономий путем образования специальных федеративных органов, в которых представлены все субъекты федерации (обычно это одна из палат федерального парламента), и путем обжалования субъектом федерации в специальном органе – федеральном конституционном суде – нормативных актов федерации, которые вторгаются в компетенцию субъекта.

Таким образом, автором предложена политологическая интерпретация понятия «субъект федерации», которое понимается как **государственное образование в составе федеративного государства, отличительными признаками которого (в отличие от автономии) являются наличие субъектных прав и обязанностей, широкой правоспособности и возможность на основе юридических норм быть участником федеративных правоотношений.**

Только субъекты федерации могут вступать в федеративные правоотношения, поэтому они не случайно именуется субъектами (субъекты федеративного права). Федеративные правоотношения регулируются конституцией, федеративным договором и двухсторонними договорами между федерацией и субъектом федерации, им свойствен ряд особенностей. По

субъектному составу федеративные правоотношения возможны только между двумя сторонами – федеративным государством как целым и его неотъемлемой частью (субъектом федерации)

Главным признаком субъекта федерации, по которому можно провести отграничение субъекта федерации от законодательной автономии, является участие региональной власти в формировании и осуществлении общей воли государства. Это осуществляется посредством участия субъекта федерации в образовании и деятельности специального федерального органа, в котором представлены все субъекты федерации. Этим органом, как правило, является одна из палат федерального парламента, состоящая из представителей субъектов федерации. Только субъекты федерации обладают данным правом, законодательным автономиям это право не предоставлено. В случае, если же компетенция отдельных территориально-политических образований достаточно обширна, но государственная власть осуществляется только одними органами центральной власти, на формирование которых регионы хотя и оказывают влияние, но только как представители единого союза, а не как особая политическая организация, то это государство не является федерацией. Оно может считаться только децентрализованным унитарным государством.

Помимо права непосредственного участия в формировании общегосударственной власти субъекты федерации оказывают влияние на решения федеральных властей посредством обжалования правовых актов федерации в специальном судебном органе (федеральном конституционном суде) с целью их отмены, в случае «вторжения» в компетенцию субъекта.

Таким образом, главным признаком как федеративного государства, так и субъекта федерации является наличие у субъекта федерации права образовывать (формировать) общегосударственную волю (как совместно с другими субъектами федерации, так и единолично). С помощью реализации данного права субъекты федерации принимают участие в особом роде правоотношениях, именуемых федеративными. В унитарном государстве независимо от объема прав, предоставленных территориальным образованиям, и степени их самостоятельности в решении вопросов местной жизни федеративные правоотношения невозможны.

На основе вышеприведенных суждений в диссертации делается вывод, что современный федерализм можно понимать как политический принцип государственно-территориального устройства, основанный на вертикальном разделении государственной власти и обеспечивающий интеграцию субъектов федерации, но с обязательным условием их участия в формировании общенационального политического курса и введения региональных представителей в отдельные федеральные органы власти.

Автор указывает, что в качестве методологического инструмента для исследования современных федеративных систем можно дополнить минимальный традиционный набор необходимых и достаточных признаков

типичной федерации некоторыми индикаторами, наличие или отсутствие которых позволяет судить о степени формальности или реальности конкретной изучаемой федерации. В диссертации обоснованы существенные признаки федерализма, реализуемые благодаря принципу государственного единства (то есть отсутствие права субъектов федерации на сепарацию), принципу вертикального разделения государственной власти (то есть в наличии сферы исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации), принципу субсидарности (то есть взаимодействия и взаимозаменяемость федеральных и региональных уровней власти в исключительных случаях), принципу равенства прав субъектов федерации.

В качестве индикаторов, по которым можно судить о полноте воплощения принципов федерализма в общественную и политическую практику, а также о необратимости федеративных изменений в конкретном государстве, автор предлагает использовать данные о степени развитости

- правового и институционального обеспечения механизмов согласования интересов федерации и ее субъектов,
- процедур и правовых инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами,
- конституционно-правовой культуры, философии федерализма и сотрудничества как необходимых условий воплощения конституционных принципов федеративного государственного устройства.

Автор подчеркивает, что, используя при политико-правовом анализе федеративных систем предлагаемый набор признаков и индикаторов федерализма, можно с высокой долей вероятности оценить «подлинность» конкретной федерации и степень необратимости федеративных изменений в конкретном государстве.

Во втором параграфе первой главы «**Политико-правовое обеспечение вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве**» рассмотрены основные модели нормативного обеспечения вертикального разделения государственной власти в различных федеративных государствах.

В диссертации указывается, что важнейшим свойством и признаком федеративного государства является вертикальное разделение власти. Это выражается в том, что наряду с государственной властью федерального уровня существует также и уровень государственной власти субъектов федерации. Единая государственная власть, носителем которой является весь народ, в федеративном государстве делится между двумя равноуровневыми системами органов власти. Таким образом, признаком федерации является распределение всей полноты государственной власти между федерацией и ее субъектами. В различных федерациях это осуществляется по-разному и, как правило, находит свое выражение в следующем:

- в разных способах распределения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами,
- в объеме этих полномочий;

- в том, что всегда к сфере исключительной компетенции федерации отнесены наиболее важные вопросы,
- в принципе верховенства федерального права (в том числе в сфере совместных полномочий),
- в существовании института федерального принуждения и т.д.

Разграничение компетенции между центральной властью и субъектами федерации – основа и условие нормального функционирования институциональных механизмов федерации Конституция федеративного государства содержит конкретные положения, закрепляющие определенную модель разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти Разделение властей «по вертикали» предполагает наличие на каждом уровне власти – и федеральном, и субъектов федерации – своих институтов, правового обеспечения их деятельности, а также определенных финансовых средств, достаточных для осуществления стоящих перед ними задач

Центр и субъекты федерации получают свои полномочия либо путем наделения, либо путем признания за каким-либо уровнем власти полномочий, «оставшихся» от другого То, на какой уровень передается остаточная компетенция, обычно зависит от способа возникновения федерации Как правило, остаточную компетенцию получает тот уровень, который при возникновении федерации «пожертвовал» своими полномочиями и властью Впрочем, на практике уровень власти, обладающий остаточными полномочиями, может наделяться и фиксированной компетенцией Разграничение компетенции и полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации производится на основании норм конституции, федеральных законов, договоров и соглашений

Важнейшей проблемой вертикального разделения государственной власти в федерации является нахождение оптимальной модели взаимодействия разных уровней государственной власти, некоего их баланса, обеспечивающего должное качество управления общественными процессами Наличие дисбаланса между уровнями государственной власти всегда опасно для государства Так, чрезмерное усиление функций федеральной власти ведет к излишнему централизму, игнорированию интересов субъектов федерации Ответной реакцией на унитаризацию федерации всегда является рост протестных настроений, сепаратистские стремления не только региональных политических элит, но и значительной части населения регионов Дисбаланс же в пользу субъектов федерации ведет к неизбежному ослаблению единства государства, игнорированию общенациональных интересов региональными элитами, стремлению регионов к обретению суверенности и даже сепаратизму Распад Югославии, Советского Союза, Чехословакии достаточно явно продемонстрировал опасность для судеб федеративного государства подобного рода дисбаланса разных уровней государственной власти

В настоящее время можно говорить о доминировании трех моделей взаимодействия федеральных властей и власти субъектов федерации Их условно

можно назвать «северо-американским», «центрально-европейским» и «латиноамериканским» вариантами. Для первого характерна достаточно высокая степень независимости от центра региональной власти (Канада). Для второй модели характерна существенно большая роль федерального центра, существующей и успешно исполняющей целый ряд контрольных механизмов, позволяющих воздействовать на субъект федерации в случае необходимости (Германия). Третья модель, по сути, строится на предельном централизме и даже авторитаризме федеральных властей, как это делается в Бразилии, Мексике и ряде других стран.

В диссертации подчеркивается, что реалистический подход исследования вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве должен учитывать проблему субсидарности. Под этим термином понимается политико-правовые механизмы, обеспечивающие в случае необходимости федеральное вмешательство в полномочия и деятельность органов государственной власти субъектов. Возможность федерального вмешательства обусловлена конституционно-правовой ответственностью субъектов федерации, предполагающей возможность принудительного осуществления норм федерального конституционного права.

Во всяком федеративном государстве существует так называемая федеральная ответственность, обусловленная нахождением территории в составе федерации. Ненадлежащее исполнение публичной власти, выражающееся в нарушении федеральной конституции и федерального законодательства, предполагает принуждение к исполнению требований федерального права.

Таким образом, вертикальное разделение государственной власти в федеративном государстве реализуется лишь в том случае, если оно соответствующим образом обеспечивается конституционными нормами федерации и ее субъектов, наличием реального разграничения их властных полномочий и деятельностью институтов государственной власти, наделенных властными полномочиями.

Во второй главе диссертации «**Политологические проблемы вертикального разделения государственной власти в Российской Федерации**» анализируется процесс становления федеративных отношений и сложившаяся в России на современном этапе система вертикального разделения государственной власти.

В первом параграфе данной главы «**Российский федерализм и развитие системы вертикального разделения государственной власти**» рассмотрены исторические особенности и этапы эволюции российского федерализма.

В течение длительного времени российский федерализм был по существу декларативным. Созданные в рамках РСФСР автономные образования в условиях жесткой централизации не обладали реальной институциональной самостоятельностью. Процесс децентрализации СССР и

демократизации государственного устройства предопределил необходимость перехода России к подлинно федеративному устройству

Главным условием новой федеративной модели государства стало требование равноправия субъектов федерации и повышения их институциональной самостоятельности. Одновременно вызванные конкретными историческими обстоятельствами «центробежные» устремления ряда регионов потребовали усиления деятельности, направленной на сохранение единства федеративного государства

В диссертации обосновывается тезис о том, что в отличие от СССР, созданного 30 декабря 1922 года на основе Договора об образовании СССР, современная Российская Федерация носит не договорной, а конституционный характер. По мнению автора, положение о возможности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами не изменяет существующей природы федерации. Современная Россия имеет конституционную природу, и только в рамках федеральной Конституции могут обсуждаться вопросы статуса территорий, изменения административных границ или объема полномочий субъектов

В связи с этим подчеркивается, что согласно ч 1 ст 15 Конституции Российской Федерации Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России. По предметам ведения Российской Федерации также имеют прямое действие федеральные конституционные и федеральные законы (ч 1 ст 76 Конституции Российской Федерации). Следовательно, Конституция Российской Федерации, Федеративный и иные договоры имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. И доминирующее значение занимает Конституция Российской Федерации, которая устанавливает именно конституционную, а не договорно-конституционную или договорную природу Российской Федерации

Следовательно, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий при всей их важности носят по отношению к конституции подчиненный характер, являются нормативно-правовыми актами меньшей юридической силы и не могут толковаться как какое-либо изменение установленного в ней правового статуса федерации и ее субъектов, а также как изменение принципа равноправия субъектов Российской Федерации. Таким образом, ни заключение в 1992 году Федеративного договора, ни развитие в 1994-1998 годах договорной практики разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, несмотря на давление со стороны руководства субъектов РФ, не изменили и не могли изменить конституционную природу федерации в России

В диссертации выделены основные принципы вертикального разделения государственной власти в современной России. В качестве одного из них

выделен принцип единства системы государственной власти. Реализация данного принципа по горизонтали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов федерации, действуя в духе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти, соответственно федеральной и субъекта федерации. В вертикальном срезе единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов федерации и федеральных органов государственной власти. Оно требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, ориентировались на общие принципы и формы деятельности.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом заключается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. Без такого разделения властей нет федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между названными органами государственной власти производно от разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71-73). Оно осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а в системе исполнительной власти – также с помощью соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации. Федеральным законом устанавливаются полномочия органов государственной власти в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Из сказанного можно сделать вывод, что если принцип разграничения предметов ведения и полномочий есть константа федеративного устройства, то его воплощение происходит конкретно, находится в развитии во времени, в пространстве и по кругу субъектов федерации.

В диссертации также указывается, что к основным принципам вертикального разделения государственной власти Российской Федерации на современном этапе можно отнести суверенитет федерации и самостоятельность в пределах конституционных полномочий ее субъектов, сочетание территориального и этнического принципов построения федерации, симметрии и асимметрии федерации, субсидиарность, разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, гарантированность взаимных прав и обязанностей.

Автор заключает, что в процессе политико-правового развития России конца XX века сложилась специфическая модель федерализма, вместе с тем сохраняющая главный признак федеративной модели государства – вертикальное разделение государственной власти между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Одной из особенностей федерализма в современной России признается его конституционный характер при одновременном наличии трех уровней разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами – конституционного, законодательного и договорного.

Во втором параграфе второй главы «Современное политико-правовое и институциональное обеспечение вертикального разделения государственной власти в Российской Федерации» рассматриваются политические и институциональные механизмы функционирования федерализма в современной России, а также наиболее острые политико-правовые проблемы в сфере развития федеративных отношений.

Реализация принципа единства государственной власти в условиях федеративного устройства России предполагает создание и функционирование не только системы федеральных органов государственной власти, но и системы (подсистемы) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Система органов государственной власти устанавливается субъектами самостоятельно и в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации органов государственной власти в Российской Федерации. Относительная самостоятельность носителей государственной власти в Российской Федерации – органов государственной власти субъекта Российской Федерации – выражается в присущем им свойстве (признаке) – наделинии их компетенцией, которая является выражением государственно-властных полномочий в различных сферах жизни.

Федеративный характер Российского государства нашел отражение в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации, где производится разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Предмет ведения Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции федеральных органов государственной власти Российской Федерации. В ст. 71 Конституции Российской Федерации закреплен исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации. Он включает в себя сферы деятельности федерации, объекты, функции и полномочия. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов перечислены в ст. 72. Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, правовое

регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции и федеральных органов государственной власти, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Предметы совместного ведения или сферы конкурирующего законодательства Федерации и ее субъектов наиболее полно характеризуют степень централизации или децентрализации федеративного государства.

Поскольку предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов конституционно закреплены без разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то возможны правовые коллизии или иные спорные ситуации между ними по этим вопросам. Правовое регулирование вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч 2 ст 76 Конституции Российской Федерации). Отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный правовой акт в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Автор отмечает, что наличие в Конституции РФ объемной сферы «совместного ведения» между центром и субъектами Федерации позволяет выделить особенность современной Российской Федерации в виде нормативно доминирующей кооперативной модели федерализма. Кооперативный характер современного федерализма в России связан также с широким развитием правовой и институциональной системы координации и сотрудничества между центром и регионами.

Таким образом, системный анализ конституционных основ федеративного устройства государства привел автора к выводу, что модель, закрепленная нормами Конституции Российской Федерации, является кооперативной. Сущность кооперативного федерализма состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия. Главным признаком кооперативной модели является наличие значительной сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов, закрепленной статьей 72 Конституции Российской Федерации, а также то явное предпочтение, которое отдают Конституция и Конституционный суд Российской Федерации согласительным и переговорным процедурам в разрешении споров между различными уровнями власти.

Еще одним элементом кооперативной модели федерализма является формирование механизмов совместного осуществления государственной власти органами Федерации и ее субъектов. Это выражается путем установления различных форм реализации полномочий по предметам совместного ведения через совместное законотворчество и согласование

деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, создания института представителей субъектов федерации при Президенте и Правительстве Российской Федерации в создании различного рода координационных структур

Вместе с тем подчеркивается, что сложившаяся к настоящему времени система вертикального распределения государственной власти весьма далека от совершенства. Это касается как нормативно-правовой базы, так и несовершенной и не в должной степени эффективной системы институционального обеспечения федерализма. Одной из наиболее актуальных политических проблем прикладного характера остается поиск и реализация наиболее оптимального соотношения централизации и децентрализации государственной власти в современной России.

Не менее острой является проблема незавершенности модели кооперативного федерализма и конкуренции с ней, с одной стороны, модели «параллельного федерализма» (то есть стремление к сокращению или ликвидации сферы совместного ведения между федерацией и ее субъектами) и, с другой стороны, угрозы распространения принципов унитаризма. Собственно, именно наличие конкурирующих концепций федерализма в России является причиной хронической незавершенности ряда научных и политических дискуссий, касающихся наиболее принципиальных позиций в оценках содержания федеративного перехода, а также стратегии и тактики правовой и институциональной реализации конституционной модели федерализма.

Тем не менее, анализ политических реалий и последних тенденций во взаимодействии федеральной и региональной властей позволяет автору сделать оптимистические прогностические выводы. Как указывается в диссертации, сейчас и федеральный центр, и регионы в равной степени осознали необходимость баланса между сильной вертикалью государственной власти и широкой и вместе с тем легитимной автономией субъектов федерации, между сотрудничеством и конкуренцией федеральной и региональной властей. При этом исключительно важное значение приобретает выработка баланса полномочий разных уровней государственной власти. Внесение в него изменений должно соответствовать реальным изменениям в характере политико-правовых и социально-экономических процессов в государстве и обществе. Однако важно учитывать, что перераспределение властных полномочий между различными уровнями государственной власти должно всегда осуществляться только при взаимном согласии и на сугубо правовой основе.

В заключении подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются общие теоретические выводы, определяются направления для дальнейшей работы над темой.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях в соответствии с требованиями ВАК и Министерства образования и науки Российской Федерации

1 Сатвалова, Р К Практика реализации суверенитета в федеративном государстве / Р К Сатвалова // Регионоведение – 2008 – № 1 – С 48-56

Другие публикации

2 Сатвалова, Р К Взаимоотношение центра и субъектов в федеративных государствах конституционно-правовой анализ / Р К Сатвалова // Конституционно-правовое развитие Республики Башкортостан в условиях реформы политической системы Российской Федерации Сб научных статей – Уфа: БАГСУ, 2005 – С. 240-242.

3 Сатвалова, Р К. Гармонизация (баланс) политических отношений между центром и регионами российский сценарий развития / Р К Сатвалова // Государственное строительство, социально-экономическая политика и общество в России Сб научных статей – Уфа БАГСУ, 2008 – С 99-104

4 Сатвалова, Р К Совершенствование местного самоуправления в российском федеративном государстве / Р К Сатвалова // Государственное строительство, социально-экономическая политика и общество в России Сб научных статей. – Уфа БАГСУ, 2008 – С 104-113

7

Подписано в печать 20 03 2009 Формат 60x84 1/16
Бумага писчая Гарнитура «Таймс»
Усл печ л 1,16 Уч -изд л 1,25 Тираж 120 экз
Цена свободная Заказ № 58

Отпечатано с готовых авторских оригиналов
на ризографе в издательском отделе
Уфимской государственной академии экономики и сервиса
450078, г. Уфа, ул Чернышевского, 145, к 227, тел (347) 241-69-85