

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУ-
ДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра политических наук

КУРБАНОВ АМИРХАН МАГОМЕДОВИЧ

**Специфика взаимодействия федеральной власти с республиками
Северного Кавказа
(на примере Чеченской Республики и Республики Ингушетия)**

Автореферат бакалаврской работы

Научный руководитель
К. п.н., доцент

В.Г. Семенова

Зав.кафедрой политических наук
Д.п.н., профессор

А.А. Вилков

Саратов 2016

Актуальность темы исследования заключается в том, что федерализм является важной частью государственного устройства современной России. Учитывая аспект многонациональности населения, федерация как принцип устройства нашего государства представляется нам наиболее оптимизированным вариантом. Однако утверждение отечественного конституционного федерализма все еще продолжается, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования самих федеративных отношений в Российской Федерации для создания механизмов, которые были бы способны обеспечить динамический переход к демократической модели развития государственности, что означает формирование в России гражданского общества и правового государства и возможности для реализации гражданских прав и свобод вне зависимости от этнического происхождения и места проживания.

Однако, учитывая возросшее внешнее давление со стороны западных стран, важно изучить проблемные места и политическую стабильность в регионах России в связи с ее федеративным устройством. Особое внимание стоит уделить стабильности республик северного Кавказа, так как стабильность в данном регионе является одной из главных задач внутренней политики нашего государства. Также необходимо выделить проблемные точки того, в какой степени центр страны и регионы должны быть взаимосвязаны друг с другом, насколько сильно должны быть зависимы регионы от центра или наоборот. Таким образом, проблематика развития и стабильности федерализма в России остается крайне актуальной и требует дальнейших исследований.

Важным также является изучение взаимоотношений между центральной и региональной властями на Северном Кавказе, учитывая возможность распространения радикального ислама в данном регионе. В борьбе с этим опасным явлением, безусловно, необходимо широкое присутствие центральной власти в этом регионе, в то же время борьба с радикальным исламом может стать общим делом центральной власти и власти республик Кавказа, что будет способствовать проявлению принципов федерализма.

Особой важности проблеме взаимодействия регионов с центром добавляет то, что северокавказские республики претендуют на значительную степень автономии от центра, подкрепленную особым политико-правовым статусом. Именно поэтому мы решили уделить большое внимание этому аспекту, сделав основной акцент на политико-правовой специфике функционирования региональной власти.

Все это обусловило актуальность выбранной темы исследования.

Научная разработанность темы. Исследование федерализма имеет очень длительную историю.

Большое внимание изучению вопросов государственного устройства и федерации в СССР и РСФСР уделялось известными советскими учеными И.Н. Анановым, А.И. Лепешкиным, Г.В. Александренко, Д.Л. Златопольским, Н.П. Фарберовым¹. Работы этих авторов были посвящены опыту развития

¹Ананов И.А. Работа районного Совета в области местной промышленности / Отв. ред. Н. Г. Старовойтов; Акад. наук СССР. Ин-т права им. А. Я. Вышинского, *Лепешкин*

РСФСР в составе Союза Советских Социалистических Республик и самому СССР как федерации. В их работах содержится не только анализ теоретических основ федерализма в СССР, но и проводился сравнительный анализ опыта построения иностранных федераций.

Важно отметить и тех авторов, которые занимались изучением проблем федеративного государства после распада СССР, рассматривали варианты возможного будущего устройства страны. Среди них А.С. Автономов, А.А. Жученко, К.Т. Курашвили, И.В. Лексин, Н.М. Добрынин и Н.А. Умнова². В их работах анализируются новые взгляды и подходы к проблемам федерации и предложения по реформированию России.

Что касается западных ученых, которые изучали проблематику федерализма, важно отметить тех, кто изучал воздействие современного глобализма на федеративное устройство тех или иных стран. Это такие исследователи как Б.Бади, Р. Боулинг, Д.Хелд, Р.Кеохейн, Т.Фридман³.

Также важным являются исследования западных политологов о взаимодействии общества и государства, формата взаимодействия между центром и периферией страны. Эту тему изучали такие ученые как Э. Гибсон, Дж. Скотт, Р. Хигготт, Дж. Циммерман⁴.

А.И. Местные органы власти советского государства, 1921 - 1936 гг. М.: Госюриздат, 1959. - 411 с.; *Александренко Г.В.* Буржуазный федерализм (Критический анализ буржуазных федераций и буржуазных теорий федерализма), АН УССР, Киев, 1962, 355 с.; *Златопольский Д.Л.* Основные проблемы Советской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - М., 1963. - 47 с.; *Скрипилев Е. Фарберов Н.П.* Государственное право стран народной демократии: Учеб./ Е. Скрипилев. Н.П. Фарберов - М.: Госюриздат, 1949. - 327 с.

²*Автономов С.А.* Мониторинг соответствия законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных актов стандартам Европейской сети детских омбудсменов Москва: Юриспруденция, 2008.- 144 с., *Курашвили К.Т.* Федеративная организация Российского государства/К. Т. Курашвили. – М. 2000 368 с., *Лексин И. В.* Конституционно-правовое закрепление численного состава федеральных судов // Материалы VII Международной научно-практической конференции Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения). / Под ред. В.В. Комаровой, Г.Д. Садовниковой, С.С. Заикина. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2015. — С. 106–112.; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: генезис, эволюция. Том 1 / Н. М. Добрынин. Новосибирск, 2008.- 317 с.

³*Хелд Д., Макгрю Э., Гольдблатт Д., Перратон Д.Ж.* Глобальные преобразования: политика, экономика, культура/Д. Хелд, Э. Макгрю, Д. Гольдблатт, Д. Перратон М., «Праксис», 2004 800 с., *Keohane R.O., Nye J.S. (J.).* Transnational Relations and World Politics. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1972. P. 9-39, *Фридман М.* Капитализм и свобода. — М.: Новое издательство, 2006. — 240 с.

⁴*Von Beyme K.* Asymmetric federalism between globalization and regionalization / K.A. Von Beyme // Journal of European Public Policy; Jun 2005, Vol. 12, Issue 3. – P. 432–447; *Гибсон Э.* Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария // Русские чтения. Выпуск 2. – М.: Группа Эксперт, 2006. – С. 8–27; *Lane J.-E.* The riddle of federalism: does federalism impact on democracy? // Democratization; Apr 2005, Vol. 12, Issue 2. – P. 163–182; *Scott J. W.* Smart Growth as Urban Reform: A Pragmatic ‘Recoding’ of the New Regionalism / J. Scott // Urban Studies; Jan 2007, Vol. 44, Issue 1. – P. 15–35; *Higgott R.* The Theory and Practice of Global and Regional Governance: Accommodating American Ex-

Что касается современных исследований федерализма в России, то нужно отметить двух российских политологов М.В. Столярова⁵ и Р.Ф. Туровского⁶. Глубокий всесторонний анализ проблем федерализма представлен в фундаментальном исследовании М.В. Столярова «Теория и практика федерализма». В этой работе он раскрывает как политологические, так и правовые и социально-экономические аспекты федерализма и рассматривает развитие всех современных реформ применительно к федеративным отношениям внутри самой страны.

В своих работах Р.Ф. Туровский изучает вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов власти, их динамики, представительства интересов субъектов Российской Федерации в решении общегосударственных вопросов, также рассматриваются избирательные процессы в регионах и влияние на них федеральной власти.

Исследованию федерализма в Ингушетии в переходный период после распада СССР и становлению региональной политической системы Ингушетии были посвящены труды С.И. Аккиевой, И.М. Сампиева, Б.У. Костоева⁷.

Исследованию федерализма и проблематике отношений центра и региона на примере Чеченской республики посвящены работы чеченских исследователей Г.Г. Ибрагимов и А.Д. Осмаева⁸.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проблематика развития идеи федерализма интересует как западных, так и российских специалистов. Теоретические стороны данного вопроса подробно изучены в многочисленных работах, однако требуется более пристальное изучение взаимоот-

ceptionalism and European Pluralism/R. Higgott// European Foreign Affairs Review; Winter 2005, Vol. 10, Issue 4. – P. 575–594; Zimmerman J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century/ J. F. Zimmerman// Publius, 2001, 31. – P. 15–30.

⁵Столяров М. В. Теория и практика федерализма. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 672 с.; Столяров М. В. Социально-экономические проблемы федерализма. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 136 с.

⁶Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 399 с.; Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Учебное пособие. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.

⁷Сампиев И.М., Хаматханова М.М. Особенности становления региональной политической системы Ингушетии/ И.М. Сампиев, М.М. Хаматханова// Гуманитарные и социально-политические проблемы модернизации Кавказа: сборник научных статей / Отв. ред. И.М. Сампиев. – Назрань, 2011 С.9-29; Сампиев И.М. Институционализация самоопределения народов в политических процессах на постсоветском Северном Кавказе. – Магас, 2010. 453 с.; Аккиева С.И. Политические и социально-экономические аспекты реабилитации народов. К 20-летию со дня принятия закона «О реабилитации репрессированных народов» Гуманитарные и социально-политические проблемы модернизации Кавказа: Сборник научных статей / Отв. ред. И.М. Сампиев. – Назрань, 2011. С. 43-54.

⁸Ибрагимов М.М. Конституция Чеченской Республики и проблемы ее изменения и совершенствования в современных условиях/ М.М. Ибрагимов // Конституция – Основной Закон Чеченской Республики (материалы научно-практической конференции, посвященной 5-ой годовщине Конституции Чеченской Республики 13 марта 2008 г., г. Грозный). – Грозный, 2008. С. 148-155.; Осмаева А.Д. Чеченская Республика в 1996-2005 гг.: трудный путь к миру. Чеченский гос. ун-т, Акад. наук Чеченской Республики. -501 с.

ношений отдельно взятых регионов с центром, что позволит изучить развитие федерализма в каждом отдельно взятом регионе России и определить проблемные точки для всей страны.

Объектом исследования является система взаимоотношений между федеральной и региональными властями в современной России на примере республики Ингушетия и Чеченской республики.

Предметом исследования являются политико-правовые основания взаимодействия властей в системе «центр-регионы» на примере Республики Ингушетии и Чеченской республики.

Целью дипломной работы является исследование особенностей взаимоотношений федеральной и региональной властей на примере двух кавказских республик.

Задачи данного исследования:

- 1) Охарактеризовать основные этапы развития федерализма в России после 1991-го года;
- 2) Выделить возможные модели взаимодействия в системе «центр-регионы» в современной России;
- 3) Проанализировать политико-правовые основания взаимодействия федеральной власти с Республикой Ингушетия;
- 4) Рассмотреть динамику политико-правового статуса региональной власти Чеченской Республики.

Эмпирическая база исследования основывается, прежде всего, на широкой нормативно-правовой базе, на федеральном и местном законодательстве о разграничении власти центра и регионов. Для выполнения поставленных научных задач в качестве первоисточников нами были использованы Конституция Российской Федерации, Конституция Чеченской Республики, Конституция Республики Ингушетия, федеральные законы, указы Президента России, Законы Республики Ингушетии и Чеченской Республики.

Вторую группу источников составили разнообразные статистические данные, данные социологических опросов, результаты выборов, референдумов, проводимых в республиках.

Также в процессе исследования нами привлекались различные материалы, опубликованные на официальных сайтах органов государственной власти Республики Ингушетии и Чеченской Республики.

Методологическая основа исследования. Для того чтобы достичь цели и задач нашей работы мы используем два метода: системный и сравнительный. Системный метод необходим нам для анализа и выделения в отдельную систему отношений между центром и каждой из рассматриваемых нами республик. Мы выделим их взаимосвязь в отдельно взятую систему со своими характеристиками. Сравнительный метод будет использован нами для сравнения двух выделенных систем взаимоотношений между центром и республиками Кавказа. Это поможет нам найти общее и различное в отношениях данных республик с центром, затем мы сможем сделать вывод о нынешнем состоянии федерализма на Кавказе.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что его результаты можно использовать как инструмент прогнозирования и научного обоснования происходящих изменений в сфере федеральных отношений в северокавказском регионе. Также результаты исследования могут быть использованы для выработки практических рекомендаций по усовершенствованию федеральной политики в области взаимоотношений с рассматриваемыми регионами.

Структура работы: состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена анализу теоретической базы изучения взаимодействия федеральной власти с регионами в современной России.

В первом параграфе первой главы выделены этапы взаимодействия Центра с региональной властью с момента распада Советского Союза до наших дней.

Во втором параграфе первой главы приведены модели взаимодействия в системе «центр-регионы» в современной России.

Вторая глава состоит из двух параграфов и раскрывает специфику взаимодействия федерального центра с регионами Северного Кавказа.

Первый параграф второй главы посвящен анализу политико-правового статуса Республики Ингушетия и особенностей ее взаимодействия с Центром.

Второй параграф второй главы содержит описание становления и генезиса региональной власти в Чеченской Республике, политико-правовой специфики ее взаимодействия с федеральной властью.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.

Развитие федерализма в России после 1991 года прошло ряд стадий. Первая стадия проходила в 90-ые и связана с процессами децентрализации, широкой автономии регионов и системой «асимметричного федерализма», когда центр применял различные механизмы отношений с регионами в зависимости от социально-экономического развития последних. Второй этап происходил в начале 2000-ых годов. Были построены новые модели взаимодействия по отношению к регионам. В этой модели регионы не обладали инициативой по своему самоуправлению в политике и экономике по причине отнятых у них полномочий.

В настоящее время регионы, не обладая бюджетной независимостью, отдают большую часть налогов в центр, что лишает местные элиты возможностей по демонстрации своей независимости и наоборот усиливает федеральные элиты, в руках у которых широкие экономические ресурсы всей страны. Также большое влияние на местную элиту оказывает партийная система, благодаря доминированию партии «Единая Россия» происходит сращивание местных и федеральных элит. В данной системе взаимоотношения между местными элитами и федеральными упрощается ввиду их полного

слияния в единую, относительно монолитную и иерархически структурированную властную элиту.

Что касается главной модели взаимодействия центра и регионов, то она опирается на отношения местных элит с центральной властью и на социально-экономические показатели. В ней выделяют 3 вида регионов и их гибридные подвиды: национальная республика, депрессивный регион и модернизированный регион. Регионы распределяются согласно силе местных элит и экономических показателей. По нашему прогнозу в ближайшем будущем можно прогнозировать сохранения ситуации доминирования центра по отношению к региону, но с сохранением ограниченной свободы у регионов (право регионов избирать губернаторов и мэров).

Что касается анализа взаимоотношений рассматриваемых регионов, то республика Ингушетия после относительной самостоятельности в 90-ые годы в последующие годы стала более зависимой от центральной власти, показательным в этом плане является замена прямых выборов президента республики на назначение от местного парламента кандидата, которого предлагает ему президент страны. Стоит также отметить, что должность президента была переименована в главу республики, что можно считать дальнейшим ограничением самостоятельности региона. Однако нельзя говорить о полной зависимости, так как республика до сих пор обладает своей конституцией, которая не противоречит федеральной конституции.

Наш анализ показал, что Чеченская республика после 2000 года полностью перешла на контроль центра, но постепенно обрела свои собственные народно избранные институты. Как и в случае с Ингушетией Чеченская республика также перешла на назначение президента республики, который был позже также переименован в главу республики, но получила возможность избирать главу республики на местных выборах, что является значимым отличием от Республики Ингушетии. Это говорит о большей доверии центра к Чеченской республике и ее чуть большей самостоятельности, которая все равно остается на достаточно низком уровне.

Сравнивая две республики стоит отметить, что сходной их чертой является переход от большой степени самостоятельности (вплоть до независимости) до постепенного перехода реальных полномочий к центру и оставления у представленных республик формальных полномочий. Различие заключается в том, что у Чеченской республики есть больше самостоятельности в вопросах избрания власти в своем регионе. На наш взгляд, подобная модель подчиненного управления способствовала стабилизации обстановки на Кавказе и позволяет сохранять относительное спокойствие и по сегодняшний день. Учитывая факт опасности распространения исламского фундаментализма, такой ручной контроль и единство элит представляется логичным шагом для укрепления единства России как государства.