

На правах рукописи

Кравченко Артур Георгиевич

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОПТИМИЗАЦИИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ**

**23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Ростов-на-Дону – 2005

**Работа выполнена в Ростовском юридическом институте
МВД России**

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Овчинников Алексей Игоревич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Денисенко Виктор Васильевич;
кандидат политических наук
Горшколепова Ирина Викторовна

Ведущая организация – Кубанский государственный университет

Защита состоится 8 ноября 2005 года в 13 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 7 октября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.М. Вакула

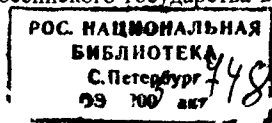
2006-4
16552

2184335

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена конфликтогенными процессами трансформации институтов государственной власти, связанными с переходом от командно-распределительной системы, основанной на жестких императивных правовых принципах, к либерально-демократической организации деятельности государственных структур и механизмов, функционирующих на основе диспозитивных начал. При этом источником конфликтов выступает противоречивое отношение как самих государственных служащих, так и населения России к проводимым реформам, вызванное отсутствием социокультурных предпосылок для внедрения модернизационных проектов оптимизации деятельности органов государственной власти, особенно ее исполнительной ветви. Либерализация в политической, экономической и правовой сферах общественной жизни привела к ослаблению системы государственной власти, что в некоторых постсоветских государствах стало одним из факторов, способствующих революционной смене политических элит. В Российской Федерации протекают аналогичные политические процессы, к тому же ситуация усугубляется сложнейшим геополитическим и геоэкономическим положением страны, ее детерминирующей предрасположенностью к планируемым извне кризисным ситуациям. Поэтому совмещение либерально-демократических принципов организации и деятельности институтов исполнительной власти с готовностью ее структур функционировать в конфликтогенном пространстве, связанном с этнополитическими, криминалистическими, экономическими, социальными и культурными угрозами национальной безопасности, приводит к возникновению проблемы легальности и успешности соответствующей властной деятельности.

Поэтому конструирование действенной, эффективной системы институтов исполнительной власти, соответствующей ей нормативно-правовой базы, анализ ее социокультурных оснований в контексте реформ переходного периода важны как для разработки эффективной правовой политики, так и для обоснования государственно-правовой доктрины российского государства в совре-



менных условиях. Особое значение в этом контексте приобретают технологии оптимизации институтов и структур исполнительной власти, адекватных геополитическому и этнополитическому положению России.

Таким образом, проблема оптимизации исполнительной власти в условиях транзитивного общества и формирование адекватной национальным интересам и политико-правовым традициям действенной, эффективной системы государственной власти должна стать приоритетным направлением в доктрине национальной безопасности.

Степень научной разработанности темы. Проблемы, связанные с анализом институционально-правовых, социально-экономических, этнополитических и духовно-культурных основ функционирования исполнительной власти, привлекали внимание многих отечественных и зарубежных юристов, политологов, философов, социологов и историков.

Впервые исполнительная власть как отдельная специализированная деятельность государства была выделена из общей системы государственной власти Дж. Локком, а в последствии более детально описана Ш.Л. Монтескье в «Духе законов». Среди западных ученых, поднимавших проблему сущности исполнительной власти, так же следует выделить М. Вебера, Н. Лумана, Т. Парсонса, К. Поппера, Г. Спенсера, К. Шмита, М. Фуко и др.

Впоследствии, уже в отечественной традиции, начиная с эпохи Екатерины II (использовавшей термин «исполнительная власть» в своем Наказе 1767 года), исследованием исполнительной власти занимались: Н.Н. Алексеев, Н.А. Захаров, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, Н.С. Мордвинова, Л.И. Петражицкий, М.М. Сперанский, И.Л. Солоневич, Л.А. Тихомиров, Б.Н. Чичерин и другие представители отечественной юридико-политической науки.

В современном государствоведении проблемой определения исполнительной власти, выявления ее политико-правовой сущности, социальной природы, а также вопросами поиска ее наиболее оптимального устройства занимались такие ученые, как Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, А.И. Бобылев, Э.Е. Гензюк, И.Н. Гомеров, Н.Г. Горшкова, В.В. Дени-

сенко, Ю.С. Дмитриев, А.И. Добролюбов, В.И. Ивакин, В.А. Козбаненко, Ю.М. Козлов, Н. Колпаков, Н.М. Конин, В.В. Лазарев, В.В. Лобанов, В.Я. Любашиц, А.В. Малько, М.Н. Марченко, А.Ю. Мордовцев, В.С. Нерсесянц, А.В. Оболонский, А.И. Овчинников, И.А. Полянский, А.И. Радченко, В.Ф. Степанов, И.И. Сыдорук, А.М. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, А.Ю. Шипицын, А.С. Яценко и др.

Значительное внимание в отечественной юридической науке было уделено кризисным условиям и экстремальным ситуациям, в контексте которых исполнительная власть России вынуждена сегодня действовать. Так, проблемы политико-правового регулирования функционирования исполнительной власти в чрезвычайных ситуациях анализировали А.А. Власенко, И.В. Гончаров, А.В. Грязнов, А.К. Дегтярев, А.Н. Домрин, М.П. Киреев, А.П. Коротков, А.М. Ларин, В.В. Лозбинец, С.В. Пчелинцев, Ю.Ю. Соковых, А.И. Соловьев, В.В. Устинов, В.Р. Фельдман и др.

В современной отечественной политико-правовой литературе существуют также весьма солидные теоретико-правовые исследования, привлекающие смежный, междисциплинарный подход на стыке теории права и политологии, которые во многом способствовали разработке данной темы. К ним следует, прежде всего, отнести труды таких исследователей, как П.П. Баранов, А.Б. Венгеров, В.Ю. Верещагин, В.В. Макеев, В.В. Момотов, Л.П. Рассказов, В.П. Сальников, В.Ю. Шпак и др.

Следует отметить, что проводимые изыскания связаны в первую очередь с исследованием природы исполнительной власти, ее места в общей системе государственной власти, свойствами и признаками, присущими исполнителю в процессах реализации правовых предписаний. В тоже время в научной литературе отсутствуют комплексные работы по поиску оптимальных политико-правовых технологий функционирования исполнительной власти. Недостаточно изучены вопросы эффективности исполнительной власти в ситуациях общественных кризисов. В юридической теории и политической науке по-прежнему остаются вне поля зрения исследователей особые политико-правовые режимы

чрезвычайного характера Несмотря на многочисленные исследования проблем функционирования исполнительной власти в современных условиях, вопросы оптимизации ее институтов в единстве конфликтологических, теоретико-правовых и социокультурных аспектов не рассматривались, а политико-правовые режимы ее деятельности в кризисных ситуациях не выделялись и не концептуализировались.

Объектом диссертационного исследования является исполнительная власть как самостоятельная ветвь государственной власти, а **предметом исследования** – институты исполнительной власти и технологии их оптимизации в современной России.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования – институциональный анализ исполнительной власти в контексте трансформации политической и правовой системы российской государственности, ее социокультурной специфики и самобытности.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании ставятся следующие конкретные задачи:

- рассмотреть основные подходы к исследованию и концептуализации исполнительной власти, определить ее функции и признаки, сформулировать понятие и дать характеристику деятельности исполнительной власти в контексте трансформационных процессов,
- установить оптимальное соотношение социальной, экономической и технической эффективности исполнительной власти в российском политико-правовом пространстве; основываясь на социокультурной самобытности российской политической и правовой системы определить адекватные правовые режимы функционирования исполнительной власти,
- выявить и описать аксиологическую специфику выделения критериев эффективности деятельности исполнительной власти, смоделировать политико-правовые технологии оптимизации исполнительной власти на основе этих аксиологических характеристик;

– определить уровни эффективности исполнительной власти в условиях прогнозируемых кризисных ситуаций и предложить технологии восстановления ее легитимности;

– дать классификацию особых правовых режимов чрезвычайного характера, определить критерии их классификации и описать их институциональные формы.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют аналитические разработки политологии, теории государства и права, конституционного, административного права и социологии права в изучении разнообразных аспектов деятельности государственной власти.

Для рассмотрения природы исполнительной власти, особенностей ее правоприменительной деятельности, а также технологий ее оптимизации в условиях модернизации российского общества и государства были применены следующие методы: сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и конфликтологический. В диссертации использовались социокультурный и цивилизационный подходы к анализу российского государственно-правового развития, а также этнополитический, геополитический, институциональный и системный подходы.

Нормативно-правовая основа исследования. Диссертационное исследование базируется на обширном нормативно-правовом материале, а именно: Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Эмпирическую основу составили социально-правовые исследования отечественных ученых о развитии институтов исполнительной власти, внешних и внутренних факторах на нее воздействующих, иные фактологические данные, отражающие состояние институтов и структур исполнительной власти в современной России.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- предложено определение исполнительной власти в условиях трансформации российского государства и выявлены ее основные признаки, критерии эффективности, функциональные характеристики;
- проанализирована консенсуальная эффективность исполнительной власти и предложены политико-правовые технологии формирования оптимального режима функционирования исполнительной власти;
- концептуализирована и институционально спроектирована модель реформирования исполнительной власти с учетом специфики отечественного политико-правового менталитета и культурно-исторического опыта,
- определена бинарная природа эффективности исполнительной власти как в условиях социальной стабильности, так и социально-политического конфликта, рассмотрены технологии легитимации исполнительной власти в различных государственно-правовых режимах;
- сформулировано определение особых правовых режимов чрезвычайного характера, проведена их классификация, изложены основания их применения и отмены, обоснованы пределы ограничения прав и свобод граждан, а также расширения полномочий должностных лиц;
- предложены проекты альтернативного действующему законодательству нормативно-правового регулирования особых правовых режимов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Под современной российской исполнительной властью следует понимать независимую, иерархически организованную систему государственных органов, осуществляющих специализированную государственную деятельность, ограниченную основными государственными функциями и основанную на правовых принципах, легализующих ее властную компетентность и институциональную структуру. Под трансформацией исполнительной власти следует понимать генезис межтиповых состояний ее иерархизированной системы институтов и структур, обусловленный правовыми, этнополитическими, социально-экономическими и духовно-нравственными факторами.

2. Критерии эффективности исполнительной власти зависят от общественно-политической парадигмы и культурно-исторического контекста их выделения. Эталоном эффективности исполнительной власти следует считать оптимальное соотношение между технической, экономической и социальной эффективностью, определяемое по текущим социально-политическим условиям («консенсуальная эффективность»), которое гарантирует адекватное сочетание государственных, общественных и частных интересов в политической и экономической жизни российского общества.

3. В периоды кризисных состояний исполнительная власть эффективно функционирует в авторитарном политико-правовом режиме, в то же время в демократическом режиме эффективность ее деятельности коррелирует со стабильностью политико-правового порядка в обществе. Кризисное состояние самой исполнительной власти определяет минимизацию ее эффективности, что выражается в формировании теневых структур. С целью достижения консенсуальной эффективности необходимо создание специального правового режима, рамки которого должны обеспечивать повышенную юридическую ответственность государственных служащих, способствовать формированию духовно-нравственных ценностных ориентаций в их сознании, нормативного поведения и правового мышления, устанавливать ордократию (власть порядка) в структурах исполнительной власти.

4. В современном российском политическом процессе исполнительная власть сопровождается идеологической индифферентностью, что при отсутствии духовно-нравственных ценностей в современной формально-рациональной деятельности бюрократии создает препятствие эффективному управлению всей вертикалью исполнительной власти. Поскольку государственный аппарат дезориентирован отсутствием идеологии, определяющей приоритет особых целей, задач и методов их реализации, осуществление исполнительной власти основывается на доминировании частных интересов должностных лиц. Поэтому обоснованная идеологизация деятельности исполнительной власти выступает одним из ключевых моментов в обеспечении ее властной эффективности.

5. В качестве отдельных видов особых правовых режимов, способствующих повышению эффективности исполнительной власти в нетипичных ситуациях, следует выделить режимы противодействия терроризму, политической стабилизации, особой ответственности исполнительной власти (режим консенсуальной эффективности), экстраординарной ситуации. Данная классификация особых правовых режимов, в рамках соответствующих нормативных актов, позволит исполнительной власти эффективно противодействовать современным угрозам национальной безопасности. Систему особых правовых режимов следует рассматривать как один из эффективных способов легитимации исполнительной власти в условиях политико-правовой нестабильности и как легализацию действенных политико-правовых механизмов, посредством которых исполнительная власть может осуществлять эффективную политику управления и стабилизации российского государственно-правового развития.

Научная и практическая значимость исследования. В результате проведенного исследования утверждается принципиальная значимость исследования этнополитических, правокультурных и духовно-нравственных факторов, влияющих на эффективность исполнительной власти, моделей политико-правового взаимодействия властных институтов государства в различных режимах. Положения диссертации имеют теоретико-методологическое значение для интерпретации деятельности институтов и структур исполнительной власти, формирования методов оценки эффективности исполнительной власти, оптимального и адекватного социокультурной специфике политико-правового проекта ее функционирования. Выработанная исследовательская стратегия научного познания институтов и структур исполнительной власти может служить теоретической основой для дальнейшего осмысления закономерностей развития отечественной государственности.

Значительная часть выводов, полученных в диссертации, будет востребована при чтении учебных дисциплин по теории государства и права, конституционному и административному праву России, социологии права, политологии, а также спецкурсов, посвященных данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, результаты и выводы диссертации отражены в 5 публикациях автора общим объемом 2,7 п.л., а отдельные результаты и теоретические изыскания – в научных докладах, сообщениях и тезисах на научных международных, всероссийских, вузовских конференциях, среди которых можно выделить следующие: «правовые проблемы экономической, административной и судебной реформы в России» (Москва, 2005); «Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании» (Таганрог, 2005); «VI. Научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых» (Таганрог, 2005); «Теоретико-методологические и доктринальные принципы исследования правовой политики» (Таганрог, 2005).

Результаты исследования апробированы в учебном процессе на кафедре теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики в учебных курсах: «Теория государства и права», «Конституционное право России», а также в спецкурсе «Теория конституции».

Содержание диссертационного исследования апробировалось на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики, кафедры теории и истории государства и права Ростовского государственного университета. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и философско-политических дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации. Поставленная проблема, объект, предмет и цели работы обусловили логику и структуру данного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, ставятся цели и задачи, формируются объект и предмет исследования, дается описание методологической, нормативно-правовой и эмпирической основы работы, отмечаются научная новизна исследования и основные положения, выносимые диссертантом на публичную защиту, оцениваются научно-теоретическое и практическое значение диссертации, приводятся данные по апробации ее результатов.

Первая глава **«Теоретико-методологические и концептуальные основания оптимизации исполнительной власти»** посвящена методологическому и концептуальному исследованию исполнительной власти, анализу основных подходов к теоретическому осмыслению, концептуализации, нормативно-правовому оформлению исполнительной власти, ее признаков, принципов осуществления и функций, а также проблемам соотношения оптимального и эффективного функционирования исполнительной власти.

В первом параграфе **«Исполнительная власть: теоретико-методологический анализ»** анализируются политические, юридические, социологические подходы к пониманию природы и сущности исполнительной власти, а также выделяются ее признаки, функции и принципы деятельности.

Диссертант анализирует исполнительную власть как независимую ветвь государственной власти и специализированную государственную деятельность, выявляет систему признаков, отделяющих ее от иных ветвей власти, показывая, как система признаков выступает основой для концептуализации. Далее автор отмечает ее функциональные параметры, предлагая дополнить общепринятую систему признаков исполнительной власти такими как: выполнение публичных государственных функций, специфическое содержание которых определяет самостоятельный объект властного регулирования и контроля; деятельность, основанная на определенных политико-правовых и духовно-нравственных принципах функционирования исполнительной власти, отличающихся своеобразной

спецификой и задающих оптимальное соотношение между функциями, уровнем эффективности и методами осуществления властной деятельности; межуровневая иерархическая соподчиненность, поскольку только органы исполнительной власти подчинены друг другу напрямую – властно-директивным механизмом.

Диссертант анализирует конкуренцию между теорией «разделения властей», где исполнительная власть рассматривается как подсистема государственной власти, и теорией «единства государственной власти», где под исполнительной властью понимается специализированная государственная деятельность, отмечая необходимость синтетического подхода в анализе исполнительной власти.

На основании всего многообразия теоретико-методологических подходов к определению исполнительной власти автор предлагает рассматривать ее как независимую иерархическую систему государственных органов, осуществляющих специализированную государственную деятельность (исполнение законов, подзаконное нормотворчество, обеспечение правопорядка), ограниченную специфическими государственными функциями (нормотворческая; идеологическая; экологическая; экономическая; функции внешнеполитической деятельности; законности; поддержания правопорядка; обеспечения внешней и внутренней безопасности, а также социальная) и основанную на принципах (культурно-этических, правовых и политических), легализующих ее властную компетентность и институциональную структуру.

Далее в работе исследуется этнополитическая и правокультурная специфика функционирования исполнительной власти и ее носителей – государственных чиновников. В частности утверждается, что исследование властных отношений, складывающихся внутри исполнительной вертикали власти, позволяет достичь более адекватного понимания специфики исполнительной власти, параметров ее функционирования и взаимодействия с другими публично-правовыми институтами, а также механизмов, способствующих оптимальному функционированию исполнителя. Определяя специфику российского ментали-

тета исполнителя, автор отмечает, что для отечественного образца неконтролируемого развития институтов исполнительной власти характерны такие негативные тенденции, как властная монополизация в сочетании с локализацией и социальная изоляция. В тоже время автор отмечает, что менталитет государственного чиновника характеризуется дуалистичностью, где правовой нигилизм сочетается со стремлением к социальной справедливости, властный анархизм – с потребностью в социальном порядке, а стяжательство – с жертвенностью и духовностью.

Второй параграф *«Оптимизация исполнительной власти: политико-правовые технологии достижения консенсуальной эффективности»* содержит концептуальный и институциональный анализ эффективности исполнительной власти. Диссертант отмечает относительный характер категории «эффективность», указывая на тот факт, что исполнительная власть наиболее успешна в авторитарных и даже тоталитарных обществах. Одновременно, диссертант подчеркивает необходимость нахождения некоторого баланса между наиболее эффективной и социально приемлемой формой функционирования исполнительной власти. Для достижения поставленных в диссертационном исследовании задач автором вводятся понятия «оптимальное функционирование» и «консенсуальная эффективность», позволяющие адекватно отразить политико-правовой процесс нахождения разумного компромисса между необходимым и должным в осуществлении исполнительной власти. Так, эффективность рассматривается в трех измерениях: техническая, экономическая и социальная. Отмечается, что в зависимости от конкретного политико-правового контекста (штатного режима или чрезвычайной ситуации), в рамках которого осуществляется исполнительная власть, формируется оптимальное соотношение трех уровней эффективности, и подобное сочетание обозначается автором как «консенсуальная эффективность». При этом диссертант подчеркивает, что столь же значимой является проблема определения текущего уровня эффективности, а также его минимального и максимального значения. В качестве метода оценки властной успешности исполнителя автор предлагает наравне с традиционными

критериями эффективности (соотношения цели и результата, времени и ресурсных затрат и т.п.) использовать функциональную и социокультурную оценки эффективности, определяющие успешность исполнительной власти в конкретной деятельности.

Диссертант показывает, что относительность понятия «эффективности исполнительной власти» обусловлена также этнокультурными традициями, правовыми обычаями, национальной спецификой властных отношений и особенностями юридико-политического мышления. Отсюда возникает бинарность в понятии «эффективность» поскольку основными критериями оптимальных политико-правовых методов, используемых исполнительной властью в осуществлении государственной и правовой политики выступает культурно-исторический контекст, общегосударственный и общенациональный интерес. На основании этого анализируется конфликтогенность между либерально-демократической системой оценок эффективности исполнительной власти и отечественными правокультурными параметрами ее измерения.

Вторая глава «**Оптимизация российской исполнительной власти: политико-правовой анализ**» посвящена институциональному анализу исполнительной власти, концептуальным вопросам ее политико-правового реформирования в условиях переходного периода, а также исследуется проблема применения исполнительной властью чрезвычайных мер по преодолению социально-правовых, этнополитических и духовно-культурных конфликтов и полимерного кризиса государства.

В первом параграфе «*Оптимальное функционирование исполнительной власти России в транзитивном обществе*» рассматриваются либеральный и консервативный проекты формирования оптимальных режимов функционирования исполнительной власти.

Диссертант утверждает, что современные западные образцы государственно-правового строительства и место, отводимое исполнительной власти в системе государственной власти, ориентированы на штатные внешние и внутренние условия. Именно под влиянием ситуации экономического благополучия

и социальной стабильности были сформулированы такие идеалы, как правовое государство, гражданское общество и разделение властей. И только в этих благоприятных, стабильных условиях институты государственной власти способны обеспечить безусловную ценность личности, возвысив интересы индивидуума над интересами государства и общества, наконец, значительно сократить роль исполнителя в общей государственной системе. Однако в кризисных условиях подобный режим функционирования исполнительной власти не способен обеспечить гарантии прав человека и гражданина при помощи либерально-демократических технологий и процедур. Так, автор отмечает, что центральной идеей либеральной концепции государственно-правового устройства является минимизация в системе государственной власти влияния исполнителя и активизация политической активности населения. Опираясь на политическую и правовую активность населения, западные теоретики строят соответствующие модели общественного контроля над исполнительной властью посредством демократических институтов.

В рамках политико-правовых технологий либеральной парадигмы оптимизация деятельности исполнительной власти основывается не на централизованном управлении всей вертикалью власти (дистанционном), а на концептуально-стратегическом (институциональном). Тем не менее, автор утверждает, что подобная схема оптимизации исполнительной власти, основанная на децентрализованном управлении невозможна без сложившихся институтов и форм общественного контроля, политических и правовых традиций взаимоотношений общества и государства.

Современная террористическая угроза, отмечает диссертант, вынуждает развитые страны отходить от либерально-демократической модели. В тоже время на западе начинают формироваться либерально-полицейские механизмы реагирования исполнительной власти на террористическую угрозу, образуя тем самым власть бюрократии. Вследствие этого диссертант обосновывает бесперспективность копирования западного юридико-политического проекта институционализации исполнительной власти для обеспечения эффективной органи-

зации отечественных властных отношений и национальной безопасности. Простое заимствование этой институциональной системы организации власти, наоборот, может привести к затяжным кризисам в государственно-правовом развитии и в конечном итоге к разрушению самой государственности. Поэтому, по мнению автора, необходим поиск адекватной российской специфике институционально-правовой модели организации исполнительной власти. В частности, диссертант утверждает, что сочетание авторитарного характера организации публично-правовых институтов с демократическими процедурами и общественным контролем должны гарантировать формирование правового режима консенсуальной эффективности исполнительной власти, обеспечив тем самым оптимальность ее деятельности в транзитивном обществе.

Во втором параграфе *«Особые правовые режимы как основа эффективного функционирования исполнительной власти в условиях общественных кризисов»* рассматривается теоретико-методологический аспект особых правовых режимов, оценивается общий уровень конфликтогенности российского общества и необходимость в стабилизационном вмешательстве исполнительной власти в текущие социальные и политические процессы. Диссертант отмечает, что внешние и внутренние условия, в которых осуществляется исполнительная власть России, характеризуются значительной степенью неупорядоченности. Соответственно, находясь в нестабильном, хаотичном состоянии, исполнительная власть нуждается в наличии политико-правового механизма, позволяющего привести государство и общество к восстановлению режима законности и правопорядка.

Диссертант указывает на то, что незначительный объем отечественных научных разработок политико-правового механизма действий российской исполнительной власти в неблагоприятных социальных условиях создает непреодолимый барьер для достижения эффективного функционирования всех политико-правовых институтов и структур в нетипичных ситуациях. При этом диссертант утверждает, что только после обеспечения адекватной стабильности в общественных отношениях возможно формирование правопорядка, органичное

развитие демократических институтов и применение штатных средств оптимизации исполнительной власти.

Исследуя существующий правовой механизм особых правовых режимов, автор приходит к выводу о целесообразности и жизненной необходимости формирования новой законодательной системы, регулирующей вопросы применения чрезвычайных мер. Отмечается, что характер тех или иных задач, возникающих перед государством, определяется текущими событиями, процессами и явлениями. Эта неоднородность «внешней среды» дает основание для применения различных правовых средств, ставит специфические приоритеты и, соответственно, задает основания для классификации правовых режимов. Одним словом, правовые режимы имеют независимую внутреннюю структуру: субъект и объект, пространство и время.

Диссертант утверждает, что применение того или иного специфического правового режима следует считать целесообразным, постольку, поскольку он создает оптимальные условия для благоприятного, либо неблагоприятного функционирования определенных субъектов права. На основе этого вывода рассматриваются теоретико-методологические основания дифференциации особых правовых режимов, дается их классификация и предлагается обновление существующей системы законодательного регулирования особых правовых режимов чрезвычайного характера. В качестве отдельных видов особых правовых режимов, способствующих повышению эффективности исполнительной власти в нестандартных ситуациях, диссертант предлагает выделять режимы: противодействия терроризму, политической стабилизации, экстраординарной ситуации, особой ответственности исполнительной власти.

Данная классификация особых правовых режимов, в рамках соответствующих нормативных актов, позволит исполнительной власти эффективно противодействовать современным угрозам национальной безопасности.

Третий параграф *«Юридическая институционализация особых правовых режимов»* содержит политико-правовой анализ институциональной структуры особых правовых режимов, установленных автором на основе специфики

российской модернизации. В частности, диссертантом подробно раскрывается сущность отдельных правовых режимов, рассматриваются последние законодательные разработки (законопроекты), им посвященные, а также предлагаются модельные механизмы правового регулирования особых правовых режимов. Автором описывается специфика нормативно-правового регулирования: *режима противодействия терроризму* (чрезвычайная ситуация, при которой произошёл политический захват заложников или теракт, а также угроза политического захвата заложников или совершения теракта); *режима политической стабилизации* (основанием применения которого является кризис государственной власти субъекта Федерации, или неконституционная попытка выхода отдельной территории, или ряда территорий из состава РФ с участием незаконных вооружённых формирований); *режима особой ответственности исполнительной власти* (общефедеральный или локальный режим, необходимый в период становления демократизации, направленный на установление жестких условий функционирования исполнительной ветви власти в целях преодоления ее кризисного состояния); *режима экстраординарной ситуации* (подразумевающий под собой любую непредусмотренную действующим законодательством нетипичную ситуацию, создающую угрозы целостности общества и государства, а также угрозы повреждения или уничтожения любого другого общественно значимого состояния). Завершая параграф, диссертант особо выделяет необходимость системного исследования взаимодействия института исполнительной власти с институтами законодательной и судебной власти, а также общественными институтами; характеризует необходимость исследования вопроса структурирования государственных органов, входящих в систему исполнительной власти; подчеркивает особую значимость изучения проблемы выработки собственной отечественной концепции, доктрины оптимизации российской исполнительной власти, основанной на традиционных политических и правовых ценностях.

В заключении автор подводит итоги диссертационного исследования, формулирует основные выводы и отмечает перспективы дальнейшего изучения

института исполнительной власти в отечественном транзитивном политико-правовом пространстве.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Кравченко А.Г. Эффективность исполнительной власти в современной России // Философия права. 2005. № 2. – 0,75 п.л.

2. Кравченко А.Г. Социальный, политический и правовой контекст формирования исполнительной вертикали власти: стратегия оптимизации // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 5. Т.1. М., 2005. – 0,35 п.л.

3. Кравченко А.Г. Эффективность исполнительной власти в условиях социальных кризисов и чрезвычайных ситуаций: особые правовые режимы // VI Научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых: Сборник докладов. Т. 1. Таганрог: Изд-во ТИУиЭ, 2005. – 0,4 п.л.

4. Кравченко А.Г. Будущее правовой политики России. Правовая политика // Теоретико-методологические и доктринальные принципы исследования правовой политики: Сб. науч. тр. Ч. 1. Таганрог: Изд-во Таганрог. гос. пед. ин-та, 2005. – 0,2 п.л.

5. Кравченко А.Г. Исполнительная власть России и современные угрозы национальной безопасности // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: Материалы IV международной научно-практической конференции. Т. 4. Проблемы современной правовой системы. Таганрог: ТИУиЭ, 2005. – 1 п.л.

Печать цифровая Бумага офсетная Гарнитура «Таймс»

Формат 60x84/16. Объем 1,0 уч.-изд -л.

Заказ № 665. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел. 250.11 25

№ 1 8 6 8 1

РНБ Русский фонд

2006-4
16552