

СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Направахрукописи*

БАКИРЕЙ  
Алексей Сергеевич

ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ СОГЛАСОВАНИЯ  
ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

Санкт-Петербург - 2004

Работа выполнена на кафедре политологии  
Северо-Западной академии государственной службы

Научный руководитель: Тургаев Александр Сергеевич  
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты: Барыгин Игорь Николаевич  
доктор политических наук, профессор

Федоров Игорь Алексеевич  
кандидат философских наук, доцент

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный  
университет водных коммуникаций

Защита состоится «30» июня 2004 года в 16 часов на заседании диссертационного совета К.502.007.02 по политическим наукам в Северо-Западной академии государственной службы по адресу: 199186, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 57, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Западной академии государственной службы по адресу: 199004, Санкт-Петербург, В.О., 8-я линия, д. 61.

Автореферат разослан «29» мая 2004 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
доктор политических наук, профессор



В.А.Волков

2005-4  
11958

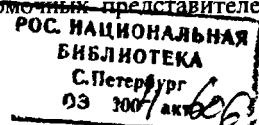
## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Системный кризис в политической, экономической, социальной сферах общественной жизни России в конце XX века обусловил противоречивость процессов реформирования политico-государственного устройства и управления. Асинхронность и разнонаправленность этих процессов на федеральном и региональном уровнях способствовали размыванию единого правового, экономического, политического пространства государства.

Ярко проявившиеся в России в 1990-х гг. тенденции децентрализации, ставшие результатом сложного взаимодействия целого комплекса зачастую полярно различных интересов, существенно ослабили системообразующие эффекты в системе федеративных отношений, создав тем самым угрозу целостности России. В этой связи особую значимость приобрела необходимость решения проблемы по достижению определенной степени согласованности интересов федерального центра и регионов, при которой возможно не только сохранение единого государства, но и его последующее прогрессивное развитие.

Одним из институтов государства, призванных решить эту проблему, стал институт полномочных представителей Президента Российской Федерации на местах (в регионах, федеральных округах)<sup>1</sup>. В условиях несовершенства российской модели федеративного устройства государства, порождающей различного рода коллизии во взаимоотношениях федерального центра и регионов, полномочные представители должны участвовать в процессах достижения в обществе социально-политической стабильности. Исследование эволюции института полномочных представителей Президента Российской Федерации может способствовать выявлению и уточнению отдельных характеристик процесса развития федеративных отношений в России и, как следствие, нахождению оптимальной в российских исторических, политических, экономических, социокультурных условиях модели федеративных отношений.

Выбор Президентом Российской Федерации В.В.Путиным исследуемого института в качестве одного из главных инструментов реформирования политических отношений «федеральный центр - регионы» также свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования, необходимости научного осмыслиения той роли, которую сыграл институт полномочных представителей



<sup>1</sup> Далее - институт полномочных представителей Президента Российской Федерации

Президента Российской Федерации в ситуации становления политических институтов, развития политических процессов в современной России.

Степень научной разработанности темы исследования. Анализ массива научной литературы, связанной с разработкой темы исследования, позволяет сделать вывод о наличии в его структуре значительной диспропорции между работами, вышедшими в свет до и после 2000 года. Среди немногочисленных публикаций, относящихся к первому из этих периодов, необходимо назвать прежде всего статью Г.Владимира, в которой была дана оценка практической деятельности представителей в 1991-1993 гг.<sup>2</sup> Выводы указанного автора в дальнейшем были уточнены и развиты И.В.Бусыгиной<sup>3</sup>.

При анализе трансформации политических отношений «федеральный центр - регионы» в 1990-х гг. проблематика института полномочных представителей Президента Российской Федерации была затронута в работах Н.В.Петрова, Р.Ф.Туровского<sup>4</sup>. Ряд рекомендаций по оптимизации функционирования института был предложен самими полномочными представителями Президента Российской Федерации<sup>5</sup>. Особое положение среди работ рассматриваемого периода занимает диссертационное исследование О.Ю.Кокуриной, предметом которого стал конституционно-правовой статус полномочных представителей<sup>6</sup>.

Введение федеральных округов и реорганизация института полномочных представителей Президента Российской Федерации в мае 2000 года привели к появлению значительного числа публикаций, посвященных анализу современной формы института. В политологическом аспекте особого внимания заслуживают исследования А.Е.Бусыгина, С.Д.Валентея, В.Н.Лысенко, Р.Ф.Туровского, П.А.Федосова, а также некоторые коллективные монографии<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Владимиров Г Российский центр и местная власть Опыт института представителей Президента (1991-1993) // Ваш выбор 1993 №4

'Бусыгина ИМ Представитель Президента//Свободная мысль 1996 №4

<sup>4</sup> Петров Н Политические конфликты в регионах // Эволюция взаимоотношений центра и регионов России от конфликтов к поиску согласия М Комплекс-Прогресс, 1997, Туровский Р Ф Хроника одной контрреволюции: отношения «Центр - регион» в 1997-98 гг // Политические процессы в регионах России М Центр политических технологий, 1998

<sup>5</sup> Адров В М Институт представителей Президента Российской Федерации в разрешении противоречий между федеральными и региональными интересами // Правоведение 1999 №1, Камшилов ПП Представитель Президента - кто он? // Президентский контроль 1997 №4, Цыпляев С А Федеральная власть и региональные выборы//Власть 1997 №3

<sup>6</sup> Кокурина О Ю Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в регионе Автореф дисс\_кюридин М-РАГС, 1998

<sup>7</sup> Бусыгин А Федеральные округа настоящее и будущее // Федерализм 2003 №3, Лысенко В Развитие федеральных округов и будущее федеративное устройство России // Федерализм 2002 №3, Полпреды Президента проблемы становления нового института М НИИСС МГУ, 2001, Туровский Р Федеральные округа: политico-географический подход в теории и на практике // Федерализм 2003 №3, Федосов П А, Валентей С Д, Соловей В Д, Любовный В Я Перспективы российского федерализма федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Политические исследования 2002 №4

Выявлению роли изучаемого института в разграничении полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами способствует работа А.И.Багбы<sup>8</sup>. Деятельность полномочных представителей в контексте обеспечения ими политической стабильности в обществе исследуется В.Ю.Максимовым<sup>9</sup>. Правовыми аспектами организации и функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации посвящены специальные работы О.В.Красных, И.Ю.Макановой, Г.Б.Мирзоева, А.В.Семенова, К.В.Черкасова<sup>10</sup>.

Для определения отдельных характеристик деятельности полномочных представителей представляются значимыми результаты исследований сложившихся в конкретных регионах моделей взаимодействия акторов политического процесса<sup>11</sup>.

В теоретико-методологическом плане для диссертанта оказались ценными работы, посвященные как разработке проблематики собственно интересов<sup>12</sup>, так и изучению отношений «федеральный центр - регионы» с точки зрения взаимодействия интересов различных уровней федерации<sup>13</sup>.

В контексте определения места института полномочных представителей Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти заслуживают внимания выводы А.В.Безрукова, Б.П.Елисеева, М.А.Сахле, Г.Н.Чеботарева<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Багба А И Разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в условиях становления федеральных округов Автореф дисс к юрид и М РАГС, 2003

Максимов В Ю Взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти как фактор политической стабилизации общества. Автореф дисс к полит н М РАГС, 2003

<sup>10</sup> Красных О В Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений Автореф дисс к юрид н М РАГС, 2001, Мирзоев Г Б, Маканова И.Ю Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации М РАА, 2002, Семенов А В Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (теоретический и конституционно правовой аспекты) Автореф дисс к юриди СПб СЗАГС, 2004, Черкасов К.В Конституционно-правовой статус института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах Автореф дисс к юрид Саратов СТАЛ, 2003

<sup>11</sup> Россия регионы трансформация политических режимов /Под общ ред. В Гельмана. М Весь мир, 2000

<sup>12</sup> Аверина О М Политический интерес как категория социальной философии Автореф дисс к филос н М МГЛУ, 1999, Здравомыслов А Г Проблема интереса в социологической теории Л Изд-во ЛГУ, 1964, Здравомыслов А Г Потребности Интересы Ценности М Политиздат, 1986, Кулиев ТА Проблема интересов в социалистическом обществе М Мысль, 1967, Сиренко В Ф Интересы - власть - управление Киев Наукова думка, 1991, Ханипов АТ Интересы как форма общественных отношений Новосибирск Наука. Сиб отделение, 1987

<sup>13</sup> Ачкасова В А Региональный политический ландшафт России столкновение интересов СПб Изд-во СПбГУ, 2002, Лексин В, Швецов А Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм 2003 №2

<sup>14</sup> Безруков А В Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права 2001 №1, Елисеев БП Система органов государственной власти в современной России М РАГС МПИК, 1997, Сахле МА Организационные формы взаимодействия Президента Российской Федерации с субъектами Российской Федерации // Законодательство 1998 №6, Чеботарев Г Н Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации Тюмень ТГУ, 1999

Несмотря на возрастающий массив работ по проблематике института полномочных представителей Президента Российской Федерации, в том числе диссертационных, приходится констатировать, что в научной литературе не в полной мере нашли свое развитие исследования, посвященные анализу политических аспектов организации и функционирования указанного института. В подавляющем большинстве специальных исследований авторы уделяют основное внимание конституционно- и административно-правовым основаниям деятельности полномочных представителей. При этом исследуемый институт порою рассматривается лишь с позиций формально-юридического подхода, без учета объективной зависимости между изменениями в системе управления института и трансформацией политических отношений «федеральный центр - регионы». Отдельные публикации, напротив, основаны главным образом на субъективной или сиюминутной оценке деятельности полномочных представителей, связанной с конкретной политической ситуацией.

В тех же работах, формулировки названий, целей или задач которых, подобно настоящему диссертационному исследованию, содержат прямое указание на интересы, непосредственно в содержании работ не происходит развитие ранее установленной авторами связи изучаемого института с процессами согласования интересов в системе федеративных отношений.

Практически не исследованными остаются также такие принципиально значимые для института полномочных представителей Президента Российской Федерации события, как его конституционное оформление в 1993 году, участие в политическом конфликте федеральных и приморских краевых властей в 1997 году и др.

Объект исследования — механизм согласования интересов в системе федеративных отношений современной России.

Предмет исследования — участие института полномочных представителей Президента Российской Федерации в процессах согласования федеральных и региональных интересов.

Целью исследования является определение места института полномочных представителей Президента Российской Федерации в системе политических отношений «федеральный центр — регионы», его роли в развитии федеративных отношений в России.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- определение исходного для проводимого исследования теоретико-методологического подхода к изучению системы федеративных отношений;

- анализ эволюции института полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений в современной России;
- изучение основных форм участия полномочных представителей в регулировании политических отношений «федеральный центр — регионы»;
- выявление основных проблем функционирования исследуемого института с последующим обозначением перспектив его развития.

**Методологической основой исследования** стали системный подход к механизму политической власти и структурно-функциональный подход к институту полномочных представителей Президента Российской Федерации. При поиске и обобщении эмпирического материала использованы специальные методы сбора социологической информации. В процессе изучения полученных информационных массивов применены общенаучные методы (индукция, синтез) и специальные статистические методы анализа данных.

**Эмпирическую базу исследования** составили нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, стенографические отчеты заседаний Съездов народных депутатов РСФСР (Российской Федерации), совещаний народных депутатов Советов различных уровней, Конституционного совещания, палат Федерального Собрания Российской Федерации, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, публикации в федеральных и региональных средствах массовой информации в 1991-2004 гг., материалы практической деятельности полномочных представителей и их аппаратов.

Научная новизна исследования определяется избранным теоретико-методологическим подходом к предмету исследования. В работе сквозь призму концептуальной модели интереса раскрывается роль института полномочных представителей Президента Российской Федерации в развитии политических отношений «федеральный центр — регионы» в современной России. Анализ функционирования исследуемого института в 1991-2004 гг. в контексте изменения баланса интересов в системе федеративных отношений позволил предложить авторскую периодизацию эволюции института. На примере современного этапа эволюции исследованы основные формы участия полномочных представителей в процессах согласования федеральных и региональных интересов.

#### **На защиту выносятся следующие положения:**

1. Сохранение целостности системы федеративных отношений невозможно без функционирования в ней механизма, обеспечивающего слаживание

перманентных противоречий между федеральными и региональными интересами. Одним из звеньев этого механизма в современной России является институт полномочных представителей Президента Российской Федерации.

2. Этот институт, с одной стороны, обеспечивает реализацию федеральных интересов в регионах, с другой стороны, выявляет и структурирует региональные интересы, создавая обратную связь для управлеченческого воздействия федерального центра. Следствием указанных процессов может являться изменение содержания региональных и федеральных интересов соответственно.

3. Производность политico-правового статуса полномочных представителей от конституционного статуса Президента Российской Федерации обуславливает отсутствие у них властных распорядительных полномочий по отношению к иным органам государственной власти, что в условиях несовершенства правовых механизмов регулирования федеративных отношений приводит к использованию полномочными представителями в том числе неформальных процедур согласования федеральных и региональных интересов.

4. Содержание и эффективность деятельности полномочных представителей находятся в прямой зависимости от баланса интересов в системе федеративных отношений. На современном этапе, характеризующемся преобладанием тенденций централизации, исследуемый институт активно участвует в реализации политических решений, направленных на изменение баланса интересов в пользу федерального центра.

**Практическая значимость исследования.** Выводы и рекомендации диссертации могут быть использованы для решения федеральными и региональными органами государственной власти актуальных проблем в сфере оптимизации федеративных отношений. В теоретическом плане результаты исследования могут применяться при разработке учебных курсов по дисциплинам политологического, управлеченческого, юридического циклов.

**Апробация результатов исследования.** Положения диссертации были обсуждены и получили одобрение на заседании кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы. Основные результаты исследования отражены в 12 научных публикациях. Отдельные положения работы были представлены на 16 научных конференциях, семинарах, симпозиумах, в которых диссертант принимал участие в 2001-2004 гг. (г.г. Москва, Санкт-Петербург, Минск, Екатеринбург, Самара, Петрозаводск). Выводы, полученные в ходе исследования, были апробированы в практической деятельности диссертанта в

аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и четырех приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, выявляется степень научной разработанности проблемы, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагается его методологическая основа, определяется научная новизна результатов исследования, отражается их практическая значимость.

**В главе 1 «Интересы в системе федеративных отношений как объект политологического исследования»** отношения «федеральный центр — регионы» рассматриваются с позиций концептуальной модели интереса, выбор которой в качестве исходного теоретико-методологического инструментария исследования обосновывается ее адекватностью и эвристичностью.

В работе уточняется содержание ключевой для исследования категории «интерес». Так, в целях выявления содержания данной категории прослеживается ее эволюция в истории философской и общественно-научной мысли. Анализ трактовок этого понятия у философов Античного периода, Средних веков, эпохи Просвещения, Нового времени позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на различие в подходах к определению онтологического основания категории, практически всеми исследователями интерес рассматривается в качестве важнейшей для социального субъекта побудительной силы к деятельности. В работе рассматриваются современные точки зрения на природу интереса, на основании чего обосновывается выбор в качестве базового для проводимого исследования субъективно-объективного подхода к выявлению содержания интереса, согласно которому в интересе совмещаются объективные условия окружающего мира и субъективное восприятие этих условий социальным субъектом.

Как показано в работе, эволюция категории «интерес» неразрывно связана с проблемой установления соотношения между интересами различных уровней системы общественных отношений. Диссидент аргументирует исходную для своего исследования позицию, согласно которой национальные интересы представляют собой диалектическое единство государственных и общественных интересов, первые из которых определяются относительно государства как

важнейшего элемента политической системы, вторые - относительно гражданского общества. Так, метасистема «государство - гражданское общество» рассматривается с точки зрения наличия в ней субъектно-объектной управлеченческой связи, в которой субъектом управления является государство, а объектом управления - гражданское общество. В исследуемой с указанных позиций системе выделяются три основных социальных интереса: общий интерес системы (национальный интерес), собственный интерес субъекта управления (государственный интерес), интересы в рамках управляемых подсистем (общественные интересы). Таким образом, находит подтверждение тезис о том, что сведение национальных интересов исключительно к государственным или общественным интересам позволяет лишь со значительной степенью условности говорить об адекватности и полноте формулируемых национальных интересов.

Процесс формирования национальных интересов во внутриполитической сфере рассматривается в диссертации с позиции выделения иерархических уровней в системе территориальной организации населения. В этом случае национальные интересы можно обозначить как результат взаимодействия и взаимообусловленности региональных интересов, образующих таким образом уровень формирования национальных интересов. По аналогии с национальными интересами в региональных интересах выделяются региональные государственные и региональные общественные интересы.

В диссертации по отношению к национальным интересам во внутриполитической сфере вводится прилагательное «федеральные», что позволяет подчеркнуть специфику анализируемой системы интересов.

Взаимодействие федеральных и региональных интересов в разрезе их государственных компонентов представляет собой взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти. Институализация этого взаимодействия априори предполагает его правовую регламентацию, установление легальных механизмов регулирования отношений органов государственной власти федерального и регионального уровней. В то же время обращается внимание на недостаточность применения исключительно формально-юридического подхода при анализе федеративных систем, так как в условиях несовершенства правовых норм и институциональной структуры государства в рамках формальных институтов могут генерироваться неформальные институты, которые могут обеспечивать достаточно эффективный уровень согласования федеральных и региональных интересов. Кроме того, отмечается, что в практической деятельности органов государственной власти помимо

вышеуказанных интересов отражаются ведомственные, личные и др. виды интересов. В связи с тем, что эти интересы сложным образом связаны и переплетены, порою представляется невозможным или чрезвычайно сложным установить четкую грань между ними.

В работе делается вывод о том, что непосредственными выразителями государственных интересов являются индивиды, доминирующие в системе государственно-властных отношений. Конкретное содержание федеральных и региональных интересов в большей или меньшей степени зависит от субъективного восприятия объективных характеристик системы общественных отношений лицами, облеченными государственной властью в соответствующих территориальных системах. Такая позиция, как подчеркивается в работе, по сути корреспондирует с элитарной моделью общественных отношений.

В то же время в связи с тем, что основание интереса объективно, субъективная составляющая интереса не может привести к волонтаризму в формулировании государственных интересов. Таким образом, значение субъективной составляющей государственных интересов не подлежит абсолютизации, впрочем, как и недооценке.

Федеральные и региональные интересы, являясь интересами различных уровней федеративной системы, не могут совпадать полностью уже по определению: федеральный центр, стремясь представить национальные интересы, не способен учитывать все многообразие различных, зачастую противоречивых региональных интересов. Противоречия между федеральными и региональными интересами можно выявить в различии деятельности выразителей этих интересов по вопросу реализации последних средствами, находящимися в распоряжении федерального центра/регионов. К числу таких средств относятся различного рода ресурсы: бюджетно-финансовые, компетенционные (предметы ведения) и др. В связи с тем, что объем этих ресурсов ограничен, передача дополнительных ресурсов на один уровень государства сопровождается их изъятием с другого уровня. Перераспределение ресурсов в пользу федерального центра / регионов свидетельствует о преобладании в текущий период времени в федеративной системе центростремительных / центробежных тенденций, а значит, стремлении системы интересов к точке нового равновесия, соответствующей большей степени централизации / децентрализации.

Изменение баланса интересов в системе федеративных отношений фиксируется в политических решениях по вопросам государственного строительства и управления, формализуемых в нормативных правовых актах. При

этом для сохранения целостности федеративной системы необходимо функционирование в ней механизма, обеспечивающего сглаживание противоречий между федеральными и региональными интересами. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации рассматривается в диссертации в качестве звена этого механизма.

**Глава 2 «Эволюция института полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений в России»** посвящена анализу функционирования исследуемого института в 1991-2004 гг. с точки зрения изменения баланса интересов в системе федеративных отношений. В работе критически осмысливаются существующие в научной литературе периодизации эволюции института полномочных представителей Президента Российской Федерации. С учетом результатов их анализа выделяются четыре этапа эволюции института, каждый из которых отражает новое равновесие федеральных и региональных интересов.

**Первый этап** (август 1991 г. — декабрь 1993 г.) совпал с периодом утверждения новой российской государственности, вобрав в себя все проблемы и противоречия развития системы общественных отношений в переходный период. В диссертации делается вывод о том, что нестабильная политическая обстановка, временной, информационный, кадровый дефицит, в ситуации которого оказалось высшее руководство России, не способствовали принятию оптимальных и последовательных решений в сфере регионального управления. В работе анализируются проблемы, связанные с неоднозначным правовым статусом института в системе государственного управления, процедурами кадрового отбора на должности представителей. Результаты исследования свидетельствуют о том, что деятельность многих представителей отличалась низкой степенью конструктивности, способствовала нарастанию противоречий в региональных политических системах. Кроме того, потенциально конфликтогенной представляется сама реализованная в сложившихся условиях модель регионального управления, в которой и представитель, и глава региональной администрации назначались Президентом Российской Федерации. В то же время подчеркивается мысль о том, что при анализе деятельности представителей на данном этапе нельзя абстрагироваться от текущей ситуации, требовавшей от них активного выражения своей политической позиции.

Отмечается, что на данном этапе институт функционировал как бы в двух системах координат. Помимо решения своих непосредственных задач в региональных системах, большинство представителей, являясь одновременно

народными депутатами Российской Федерации, принимали активное участие в политическом процессе на федеральном уровне, вовлекаясь в нарастающее противостояние органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. Вопрос об упразднении института представителей Президента Российской Федерации как дублирующего деятельность региональных органов исполнительной власти стал одним из ключевых пунктов критики деятельности Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина со стороны народных депутатов всех уровней.

На материалах Конституционного совещания подробно анализируется процесс конституирования исследуемого института. В работе делается вывод о том, что изъятие из редакции «президентского» проекта Конституции Российской Федерации слов «в регионах» в обозначении института полномочных представителей Президента Российской Федерации (« поправка Красавченко ») обеспечило достижение компромисса между представителями федеральных и региональных органов государственной власти, политических и иных общественных организаций по проблеме конституционного оформления института. Таким образом, полномочные представители Президента Российской Федерации в регионах стали лишь одним из видов института президентских представителей наряду с полномочными представителями в федеральных органах государственной власти, международных организациях, переговорных процессах по урегулированию конфликтов. Однако, несмотря на то, что такой способ разрешения противоречий по конституированию института полномочных представителей Президента Российской Федерации снял с повестки дня вопрос о его легитимности, ряд проблем, связанных с местом института в системе государственного управления, определением механизмов реализации представителями своих функций, в долгосрочной перспективе решен не был, что наложило свой отпечаток на развитие института на последующих этапах.

Конституция Российской Федерации, с вступлением в силу которой связывается начало второго этапа эволюции исследуемого института (январь 1994 г. - зима 1997 г.), установила определенные ограничения для развития процессов децентрализации в федеративной системе, сохранив тем не менее значительный потенциал асимметричного развития политических, экономических отношений «федеральный центр - регионы». В условиях «слабого» федерального центра региональные власти взяли на себя выполнение отдельных его функций, создавая, как правило, клиентарную модель отношений с федеральными структурами власти, функционирующими на региональном уровне. Республики, а

затем и ряд других субъектов Российской Федерации зафиксировали сложившийся дисбаланс федеральных и региональных интересов посредством заключения индивидуальных договоров и соглашений с Российской Федерацией о разграничении полномочий и предметов ведения; при этом отдельные положения указанных актов находились вне рамок конституционного поля. В этой ситуации роль полномочных представителей оказалась во многом вторичной по отношению к прямому диалогу федерального и регионального руководства. На характер деятельности полномочных представителей на данном этапе значительно повлияла также необходимость обеспечения для федерального руководства режима максимальной лояльности региональных лидеров в период кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Российской Федерации (декабрь 1995 г.) и Президента Российской Федерации (июнь 1996 г.).

Реализация политического решения об избираемости глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказала непосредственное влияние на функционирование исследуемого института, обозначив начало третьего этапа его эволюции (зима 1997 г. - май 2000 г.). Сформированная на региональном уровне конфигурация институтов государственной власти предполагала возврат к первоначальной, предполагавшейся к внедрению, но так и не реализованной схеме 1991 г., в которой представители должны были осуществлять контроль федерального центра за деятельностью избираемых населением региона глав администраций. В условиях результатов выборов региональных руководителей, завершившихся во многих субъектах Российской Федерации избранием кандидатов, поддержанных Коммунистической партией Российской Федерации, полномочные представители должны были стать своего рода противовесом главам исполнительной власти в региональных системах.

На данном этапе федеральный центр стал активнее предпринимать попытки по изменению сложившегося баланса федеральных и региональных интересов. Применительно к исследуемому институту это выражалось в распространении деятельности полномочных представителей на 18 из 21 республик. Кроме того, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 1997 и 1998 гг. были обозначены приоритеты деятельности полномочных представителей в текущей политической ситуации.

Особое внимание в диссертации уделяется исследованию роли института в конфликте федеральных и приморских краевых властей 1997 г. Наделение полномочного представителя в Приморском крае рядом регулирующих функций, демонстративное нарушение запрета на замещение полномочными

представителями иных должностей в государственных органах, озвученный федеральным руководством тезис о возможности использования этого опыта в других регионах - все это вызвало предельно резкую реакцию со стороны региональных элит. Консолидированная поддержка губернатора Приморского края В.Е.Наздратенко со стороны глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации - членов Совета Федерации Российской Федерации в условиях дисбаланса интересов в федеративной системе привела к дезавуированию федеральным центром попыток изменения статуса полномочного представителя в Приморском крае.

В работе отмечается, что «приморский эпизод» эволюции института со всей очевидностью продемонстрировал, что избранный глава исполнительной власти региона, обладающий большей частью ресурсов (финансовых, информационных и др.) в региональной системе, имел возможность, не опасаясь возможных последствий, игнорировать деятельность полномочного представителя, в результате чего ее эффективность резко снижалась. Это оказывало непосредственное влияние на характер функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, на их способность обеспечивать реализацию федеральных интересов в регионах.

Реорганизация института в мае 2000 года взята в диссертации за точку отсчета четвертого, современного этапа эволюции института полномочных представителей Президента Российской Федерации, неразрывно связанного с именем второго Президента Российской Федерации В.В.Путина. Помимо объективных предпосылок проведенной реорганизации особо подчеркивается роль пребывания В.В.Путина на руководящих должностях в Администрации Президента Российской Федерации в 1997-1998 гг., где он принимал участие в разработке концепций реформирования отношений «федеральный центр – регионы», в том числе и по вопросу о перспективах развития исследуемого института.

В работе отслеживается развитие идей по укрупнению территориальных единиц системы президентского управления, начиная с 1993 г. Создание федеральных округов рассматривается в работе как способ концентрации на межрегиональном уровне ресурсов полномочных представителей, территориальных органов федеральных органов государственной власти, обеспечивающий устранение их зависимости от регионального руководства.

При этом в качестве главной причины, обусловившей в целом достаточно высокую эффективность новой формы исследуемого института, видится не

столько очередное изменение задач, функций полномочных представителей, formalizованных в положениях о них (конституционные возможности для маневра по вопросу изменения статуса института весьма ограничены), сколько кардинальное изменение внешней среды института. Электоральный ресурс Президента Российской Федерации В.Путина, лояльность Государственной Думы Российской Федерации третьего созыва проводимому им политическому курсу обеспечили возможность реализации пакета инициатив по реформированию федеративных отношений, включившего в себя изменение принципа формирования Совета Федерации Российской Федерации, введение так называемого института федерального вмешательства и др. Эти меры можно рассматривать как оперативное воздействие на систему федеративных отношений в целях достижения нового баланса федеральных и региональных интересов в точке, соответствующей большей (по сравнению с предыдущей точкой равновесия) степени централизации.

В этих условиях полномочные представители призваны способствовать осуществлению указанных мероприятий на региональном уровне, обеспечивать надлежащий уровень отражения федеральных интересов в деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти, расположенных в пределах федерального округа.

Проведенный анализ эволюции института полномочных представителей Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что содержание и эффективность деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации находится в прямой зависимости от баланса интересов в федеративной системе. На этапах, связанных с изменением данного баланса в пользу регионов, полномочные представители зачастую были вынуждены приспосабливаться к политическим реалиям. В период превалирования в системе федеративных отношений тенденций централизации исследуемый институт активно участвует в реализации политических решений, направленных на изменение баланса интересов в пользу федерального центра.

Проблемы функционирования исследуемого института во многом производны от специфики политico-правового статуса Президента Российской Федерации в российской модели разделения государственной власти. Отсутствие у полномочных представителей распорядительных полномочий по отношению к иным органам государственной власти обуславливает проявление в их взаимодействии элементов неформальной практики, основанной на авторитете Президента Российской Федерации.

При этом они представляют интересы Президента Российской Федерации не только как высшего должностного лица государства, но и как конкретной личности. В последнем аспекте эти интересы могут заключаться в обеспечении лояльности региональных элит к Президенту Российской Федерации, проводимому им политическому курсу. Это, в частности, проявляется в период проведения на федеральном и региональном уровнях референдумов и избирательных кампаний, в которых полномочные представители и их аппараты могут принимать прямое или косвенное (обеспечение административной поддержки тем или иным решениям, политическим партиям и блокам, кандидатам) участие.

**Глава 3 «Участие полномочных представителей Президента Российской Федерации в согласовании федеральных и региональных интересов»** посвящена анализу основных направлений деятельности полномочных представителей по оптимизации федеративных отношений России на примере современного этапа эволюции института.

Результаты проведенного в главе 2 диссертации анализа эволюции исследуемого института с учетом теоретико-методологической основы исследования, изложенной в главе 1, позволяют сделать вывод о том, что наименование института по содержанию не в полной мере отражает ту роль, которую играют полномочные представители в развитии федеративных отношений. Они не просто «представляют» интересы Президента Российской Федерации, а активно осуществляют регулирование интересов в федеративной системе, участвуя одновременно в двух разнонаправленных процессах. Являясь своего рода «вынесенным» на региональный уровень элементом системы президентского управления, институт полномочных представителей Президента Российской Федерации, с одной стороны, обеспечивает реализацию федеральных интересов в региональных политических системах, с другой стороны, выявляет и структурирует региональные интересы, создавая обратную связь для управленческого воздействия федерального центра.

Эффективность первого из указанных аспектов функционирования института в значительной степени определяется тем, насколько адекватным является восприятие полномочными представителями содержания федеральных интересов, формулируемых федеральным руководством. В этой связи анализируется сложившаяся в Российской Федерации система документальной формализации федеральных интересов. Так, Концепция национальной безопасности Российской Федерации определяет национальные интересы во

внутриполитической сфере (применительно к терминологии нашего исследования - федеральные интересы) исходя из их долгосрочного характера, что обуславливает минимальную зависимость их содержания от субъективного фактора. В ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации отражаются федеральные интересы в средне- и краткосрочной перспективах, представляющие деятельную позицию Президента Российской Федерации по достижению определенного состояния общественной системы. Конкретизация поставленных в послании целей, перевод их на операциональный уровень осуществляется в формах, которые в силу того, что федеральные интересы в данном случае определяются относительно государства, опосредованы правом (нормативные правовые акты). Исполняя нормы указанных актов, осуществляя контроль за их исполнением соответствующими органами государственной власти, полномочные представители и их аппараты обеспечивают реализацию федеральных интересов на региональном уровне.

В диссертации отмечается, что взаимодействие аппаратов полномочных представителей и органов прокуратуры окружного уровня позволило интенсифицировать вялотекущий и малоэффективный до этого процесс приведения региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Особое внимание уделяется анализу указанного процесса в Республике Татарстан и Республике Башкортостан, в котором полномочным представителем и высшими должностными лицами регионов были использованы согласительные процедуры. Учитывая высокую активность нормотворческой деятельности на федеральном уровне, диссертант приходит к выводу о том, что контроль за принятием региональными органами государственной власти своевременных и надлежащих мер по синхронизации развития федерального и регионального законодательства, становится не оперативной, а постоянной задачей полномочных представителей.

На примере Северо-Западного федерального округадается позитивная в целом оценка участию полномочных представителей и сотрудников их аппаратов в работе комиссий по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Как отмечается в работе, содержание большей части договоров и соглашений, заключенных между федеральными и региональными органами государственной власти в середине 1990-х гг. и зафиксировавших

дисбаланс федеральных и региональных интересов, вступило в противоречие с тенденциями централизации, преобладающими в системе федеративных отношений на современном этапе. В этой связи анализируются принятые полномочными представителями меры по прекращению действия указанных договоров и соглашений.

В работе также исследуется деятельность полномочных представителей по обеспечению реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации. В частности, делается вывод о том, что полномочные представители, выполняя свою функцию по согласованию кандидатур для назначения на определенные должности федеральных государственных служащих и иные должности в пределах федерального округа, в целом устраниют клиентарный характер взаимоотношений этих должностных лиц и должностных лиц региональных органов исполнительной власти.

В диссертации изучаются процедуры выявления и структуризации полномочными представителями и их аппаратами региональных интересов. Взаимодействие полномочных представителей с высшими должностными лицами регионов способствует выявлению региональных государственных интересов. Деятельность аппаратов полномочных представителей по рассмотрению обращений граждан, функционирование общественных приемных полномочных представителей позволяют определить содержание региональных общественных интересов. Анализ работы указанных общественных приемных в Приволжском федеральном округе показал, что они представляют собой пример взаимовыгодного партнерства государства в лице полномочных представителей и сотрудников их аппаратов и гражданского общества в лице граждан. Привлечение общественности к работе в подобных приемных на безвозмездной основе позволяет, с одной стороны, экономить трудовые, финансовые, временные и иные ресурсы аппаратов полномочных представителей, с другой стороны, предоставляет гражданам возможность самореализации, получения опыта практической работы и т.д. Подобный эффект достигается и в работе созданных при полномочных представителях консультативных и совещательных органов, членами которых могут становиться представители общественных и иных организаций. Несмотря на то, что принимаемые этими органами решения носят рекомендательный характер, т.е. не являются обязательными для исполнения органами государственной власти, граждане и их объединения получают возможность, хотя и косвенную, участвовать в разработке тех или иных решений.

Учитывая производность политico-правового статуса полномочных представителей от соответствующего статуса Президента Российской Федерации (так называемую вторичную легитимность исследуемого института), диссертант приходит к выводу о том, что эффективность обеспечения полномочными представителями реализации федеральных интересов в регионах требует постоянной актуализации ассоциативной связи «Президент Российской Федерации - полномочный представитель» у акторов регионального политического процесса. Опосредованность и нерегулярность взаимодействия Президента Российской Федерации и его полномочных представителей девальвирует политический статус последних как лиц, действующих от имени и по поручению Президента Российской Федерации. Между тем непосредственное взаимодействие Президента Российской Федерации и полномочных представителей, осуществляемое на регулярной основе, с одной стороны, способствует адекватному восприятию последними содержания федеральных интересов, с другой стороны, позволяет им в оперативном режиме доводить до федерального руководства информацию о текущем содержании региональных интересов, а также свои предложения по регуляции интересов в системе федеративных отношений. При этом информация, исходящая от полномочных представителей, в конечном счете может оказывать влияние на содержание федеральных интересов, выражаемых высшим руководством государства.

В работе определены основные формы непосредственного взаимодействия Президента Российской Федерации и полномочных представителей: рабочие встречи (совещания) в форматах «Президент - полномочный представитель», «Президент — полномочные представители», «Президент — полномочные представители - иные лица», взаимодействие в рамках заседаний Совета Безопасности Российской Федерации, взаимодействие в период поездок Президента Российской Федерации по регионам России. Для конкретного анализа указанных форм проводится сбор эмпирических данных посредством контент-анализа ежедневных рабочих графиков Президента Российской Федерации в 2000-2004 гг.

Результаты статистического анализа полученного массива данных, представленные в табличной форме и гистограммах, позволили определить основные тенденции во взаимодействии Президента Российской Федерации с полномочными представителями. Выявленная динамика частоты их взаимодействия в 2000-2004 гг. свидетельствует в целом о стабильности этого показателя, что не подтверждает тезис о постепенном снижении роли

исследуемого института, отводимой ему федеральным руководством в согласовании федеральных и региональных интересов.

В то же время в работе подчеркивается, что исследуемый институт является не единственным звеном в механизме согласования федеральных и региональных интересов и, следовательно, самостоятельно не может обеспечить достижение оптимального в конкретных исторических условиях баланса интересов в системе федеративных отношений. В этой связи критично оцениваются отдельные проявления тенденции к сведению отношений «федеральный центр - регионы» исключительно к взаимодействию полномочных представителей (их аппаратов) и региональных органов исполнительной власти.

Полученные в ходе исследования результаты положены в основание предлагаемой оценки перспектив развития института полномочных представителей Президента Российской Федерации. В работе делается предположение о том, что, как минимум, до истечения второго срока пребывания В.В.Путина в должности Президента Российской Федерации исследуемый институт будет сохранен в конфигурации государственных институтов Российской Федерации. При этом не следует ожидать какой-либо кардинальной трансформации правового статуса полномочных представителей (легитимации института посредством принятия соответствующего федерального закона, внесения значительных изменений в нормативно формализованную систему управления института), так как «указной» порядок правовой регламентации деятельности полномочных представителей позволяет гибко реагировать на изменение текущей политической ситуации путем постановки перед ними новых задач, обозначения новых направлений их деятельности. В этом свете оценивается осуществленная в марте-апреле 2004 г. реорганизация Администрации Президента Российской Федерации, в структуре которой были сохранены полномочные представители Президента Российской Федерации.

В Заключении подводятся основные итоги исследования, формулируются выводы, к которым диссертант пришел в своей работе.

Основные положения работы изложены в следующих публикациях:

1. Бакирей А.С. Институт представителей Президента РФ в регионах РФ: политический аспект организации и функционирования // Формирование политического образа России в XXI веке. Тезисы докладов и выступлений четвертой студенческой политологической конференции / Под ред. Л.В.Сморгунова. СПб.: Изд-воСПбТУ, 2001. С.3-6.-0,18 пл.

2. Бакирей А.С. Государственная кадровая политика в регионах РФ в 1991-1992 гг. (на примере института представителей Президента РФ) // Человек. Природа. Общество. Актуальные проблемы. Материалы 12-й международной конференции молодых ученых / Под ред. И.В.Мурина. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2001. С.577-581.-0,15 п.л.
3. Бакирей А.С. Взаимодействие государства и гражданского общества: управленческий аспект // Гражданское общество России: стратегия и тактика формирования. Материалы к научному симпозиуму / Под ред. В.Г.Марахова. СПб.: Изд-во НИИХ СПбГУ, 2001. С.255-260. - 0,32 п.л.
4. Бакирей А.С. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в контексте образования федеральных округов // Социально-экономические приоритеты регионального развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых / Отв. ред. Е.В.Зарова, А.Е.Пилецкий. 4.1. Самара: СГЭА, 2001. С.217-218.-0,1 п.л.
5. Бакирей А.С. Конституционно-правовой статус представителя Президента Российской Федерации (по материалам Конституционного совещания) // Совершенствование законодательства и правоприменения на современном этапе: проблемы и перспективы. Материалы международной научной конференции студентов и аспирантов / Отв. ред. Г.А.Шумак. Минск: БГУ, 2002. С.52-54.-0,12 п.л.
6. Бакирей А.С. Институт представителей Президента РФ на местах в решениях Съездов народных депутатов // Управление: история, наука, культура. Тезисы докладов 6-й научной студенческой конференции. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2002. С.76-78. - 0,12 п.л.
7. Бакирей А.С. К вопросу о критериях формирования федеральных округов // Совершенствование системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации и ее регионах. Сборник тезисов итоговой научно-методической конференции. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2002. С.84-87. - 0,12 п.л.
8. Бакирей А.С. Новейшая история России сквозь призму устойчивости политической системы общества // Политическая стабильность в контексте демократизации российского общества: проблемы теории и современная практика / Под общ. ред А.А.Мерцалова. Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. С.57-60. - 0,28 п.л.
9. Бакирей А.С. Конфликт федеральных и приморских краевых властей 1997 г. в контексте эволюции института представителей Президента РФ // Человек.

- Природа. Общество. Актуальные проблемы. Материалы 13-й международной конференции молодых ученых / Под ред. И.В.Мурина. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002. С.509-512.-0,14 п.л.
- Ю.Бакирей А.С. Участие представителей Президента РФ в вопросах реализации кадровой политики Президента РФ // Управление: история, наука, культура. Тезисы докладов 7-й научной студенческой конференции. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2003. С.73-76. - 0,15 пл.
- П.Бакирей А.С. Эволюция института представителей Президента РФ в зеркале новейшей истории России // Государство и государственная служба России: пути развития. Материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции СЗАГС - РАГС. Выпуск 3 / Под общ. ред. В.К.Егорова, В.А.Шамахова, В.М.Герасимова. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2003. С.26-29. - 0,15 п.л.
- 12.Бакирей А.С. Федерация как система интересов // Россия в современном мире / Под ред. Ю.С.Пивоварова. Т.3. М.: ИНИОН РАН, 2004. Деп. в ИНИОН РАН. - 0,9 п.л.

0 4 - 1 5 1 3 9

РНБ Русский фонд

2005-4  
11958

Подписано в печать 20.05.2004 г.

Формат 60x84 1/16.

Объем 1,5 пл.

Тираж 100 экз.

Заказ № 7/11

Отпечатано в издательстве «Геликон Плюс»  
199053, Санкт-Петербург, В.О.1-ая линия, д. 28.  
Тел.: (812)327-46-13