

5

На правах рукописи

Андрясов Александр Романович

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В 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 – 2008

Работа выполнена в ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Денисенко Виктор Васильевич,
кандидат политических наук
Киблицкий Анжей Александер

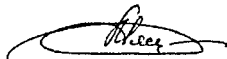
Ведущая организация – ФГОУ ВПО «Северо-Кавказская академия
государственной службы»

Защита состоится 24 июня 2008 г в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России» по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83, ауд 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Ростовский юридический институт МВД России»

Автореферат разослан 23 мая 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.П. Мясников

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Незавершенный процесс трансформации институтов государственной власти, современное международное положение России, доминирование сырьевой экономики, политическая и нравственная аномия, возникновение новых угроз национальной безопасности, в том числе энергетических, продовольственных, информационных, обуславливают необходимость поиска принципиально новых подходов к организации взаимодействия и функционирования механизмов государственного управления. Современное состояние Российского государства, политические, правовые и социально-экономические параметры его развития возвращают к вопросу разработки программы по формированию эффективных режимов функционирования институтов государственной власти в условиях выбранного курса на стабильное государственное развитие.

Кроме того, актуальность обращения к исследованию политико-правовых режимов формирования и деятельности институтов государственной власти вызвана необходимостью выявления политических оснований правовой реформы в сфере государственного управления, так как легитимация государственной власти напрямую зависит от правовых форм ее реализации. Будучи неспособной реализовать либеральный эталон внутригосударственного взаимодействия, российская бюрократия воспроизводит два режима своего функционирования. Первый из них имитирует выполнение декларативных требований к государственному механизму, закреплённого в Конституции РФ и федеральных законах. В этой плоскости осуществляется внутригосударственная и политическая отчетность перед верховной властью, обществом и международным сообществом. Второй режим функционирования институтов государственной власти является фактическим и по своим характеристикам относится к теневому корпоративизму. В рамках данного режима развиваются коррупционные связи, осуществляется лоббирование интересов экономических, бюрократических и политических элит, формируется негативная правоприменительная и политиче-

ская практика, идущая в разрез с национальными интересами. Как следствие этого, механизм государства в должной мере не выполняет возложенных на него функций, а основная деятельность государственной власти сводится к манипуляции полномочиями, государственными протекциями. Разработка институциональных параметров осуществления государственной власти поможет более четко определить цели и задачи государства в контексте обеспечения национальной безопасности.

Степень научной разработанности темы. Концептуальные, методологические и институциональные исследования системы политико-правовых режимов функционирования институтов государственной власти имеются в работах отечественных и зарубежных правоведов, политологов, социологов и философов.

В теоретическом и методологическом плане понятием, сущностью, природой, а также целевым назначением режимов функционирования государственной власти занимались такие исследователи, как С.С. Алексеев, Г.С. Брыксина, Б. Гурней, А.В. Малько, О.С. Родионов, Н.И. Матузов, Е.С. Меркулов, В.С. Нерсесянц, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, В.Н. Протасов, И.С. Розанов, В.Б. Рушайло, В.Н. Синюков, М.Г. Тирских, А. Цыганков, В.Е. Чиркин и др.

Анализ состояния современной государственной власти, процесса институционального реформирования государственного аппарата, практик его деятельности проводили С.А. Абакумов, Е. Альбац, П.П. Баранов, В.Ю. Верещагин, В.А. Власов, О.Б. Герман, С.А. Денисов, М.И. Дзлиев, Е.В. Дугина, А.В. Кива, А.И. Кирпичников, Н. Колпаков, В. Кремень, И.В. Левакин, В. Лобанов, М.Г. Макарычева, Т.В. Мордовцева, Л.А. Морозова, Э.Л. Панеях, А.И. Подберезкин, В.В. Попов, Г. Рормозер, М.С. Смиртюков, А.Д. Урсул, Д.В. Федоренко, Ж.Л. Шабов, В.А. Ядов и др.

Инновационные технологии трансформации российской системы институтов государственной власти стали предметом научного интереса О. Андропова, С.В. Бондаренко, В.И. Василенко, Л.А. Василенко, М.С. Вершинина, В.Н. Иванова, А. Николаева, В.И. Патрушева, А. Романихина, О.В. Романовской, А.Н. Саханова, Ю.А. Тихомирова и др.

Формулирование отдельных аспектов институционального механизма государственно-правовых режимов осуществлялось такими учеными, как В В Аверьянов, Г В Атаманчук, С А Бурьянов, А М Величко, А Г Дугин, А В Иванов, А Казин, К Каневский, К. Касьянова, А Б Кобяков, А.Н Кольев, В Я Любашиц, С А Мозговой, А Ю Мордовцев, А И Овчинников и др

Между тем комплексных, монографических исследований, посвященных политико-правовым режимам трансформации и функционирования институтов государственной власти, не проводилось

Объектом диссертационного исследования является институциональная структура российской государственной власти, а **предметом** исследования – политико-правовые режимы трансформации, функционирования и взаимодействия институтов государственной власти в условиях стабилизации государственно-правового развития России и обеспечения национальной безопасности

Цель и задачи диссертационного исследования Целью диссертационного исследования является институциональный анализ политико-правовых режимов государственной власти в контексте реализации функций государства, проектирования транзитивных состояний, обеспечения национальной безопасности России

В соответствии с указанной целью в диссертационном исследовании ставятся следующие конкретные **задачи**

- рассмотреть основные теоретико-методологические подходы к понятию политико-правового режима институтов государственной власти, выявить его основные признаки и свойства;

- провести институциональный анализ политико-правовых режимов российских и зарубежных государственных структур, выявить роль национальных традиций в формировании политико-правовых режимов,

- изучить влияние либеральных теорий формирования государственного аппарата, перспективы дальнейшего развития Российского государства, а также сформулировать основную концептуальную стратегию институционального реформирования отечественного механизма государственного управления,

- изучить юридические технологии формирования политико-правовых режимов институтов российской государственной власти,

- дать классификацию и определить условия, а также юридические механизмы введения специальных и особых трансформационных политико-правовых режимов в контексте обеспечения национальной безопасности, определить критерии их классификации и описать их институциональные формы

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют институциональный, цивилизационный, этнополитический, геополитический и системный подходы к анализу государственной власти. Аналитические разработки политологии, теории государства и права, конституционного, административного права и социологии права использовались в изучении разнообразных аспектов деятельности государственной власти. В диссертационном исследовании были применены сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и конфликтологический методы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- дано определение политико-правового режима деятельности институтов государственного аппарата, выявлены его элементы, принципы, признаки, свойства, сформулированы критерии дифференциации на отдельные виды,

- разработаны юридические механизмы институционализации политико-правовой режимности в контексте задач адекватного реагирования государственной власти на предкризисные ситуации, социальные конфликты и потенциальные угрозы национальной безопасности,

- определены особенности государственно-правового реформирования общего универсального политико-правового режима деятельности институтов государственной власти в контексте сравнительного анализа неолиберальных и консервативных концепций государственного управления,

- спроектирована система особых и специальных трансформационных политико-правовых режимов функционирования институтов государственной власти в условиях транзитивного состояния российского общества и государства,

– обоснована государственно-правовая стратегия упреждающего реагирования государственной власти на кризисные ситуации, представлена система особых политико-правовых режимов, оптимизирующих функционирование институтов власти в системе обеспечения национальной безопасности

Основные положения, выносимые на защиту

1 Политико-правовой режим деятельности институтов государственной власти – система организационных методов и способов функционирования государственного аппарата, формируемая посредством правовой, кадровой, социальной и информационной политики, осуществляемой политической властью для реализации государственных функций в рамках определенной совокупности юридических норм и принципов, задающих особый порядок правового воздействия на общественные отношения и закрепляющих систему юридических средств достижения политических целей Трансформация институтов государственной власти от одного режима к другому определяется иерархией функций государства, а также текущей политической и социально-экономической ситуацией.

2 Политико-правовые режимы властных институтов в правовом государстве закрепляются законодательно в зависимости от статуса субъекта режима с указанием временных и территориальных границ Юридическая институционализация политико-правовой режимности дает возможность создать механизмы адекватного реагирования государственной власти на предкризисные ситуации, социальные конфликты и потенциальные угрозы национальной безопасности, а также обеспечить вариативность государственного управления в зависимости от конкретного социально-экономического, политического или криминогенного контекста, оптимальное построение и функционирование институтов государственной власти в стабильных политических условиях

3 Институциональная модель общего политико-правового режима институтов государственной власти, основанная на «рационально-корпоративной» системе связей и отношений, реализованной в западных демократических государствах, не воспринимается в условиях российской политической и правовой культуры В западноевропейской либеральной политико-правовой традиции

доминирующими принципами в формировании эффективного режима функционирования институтов государственного аппарата являются принципы системности, научной рациональности, корпоративизма, гражданского контроля, юридического формализма, профессионального правового мышления. В российской традиции наиболее важными элементами эффективного режима выступают личностные качества представителей государственной бюрократии, идеологические мотивы служения высшим общественным целям и идеалам, духовные основы правосознания государственных служащих.

4. Замещение центрального бюрократического аппарата институтами гражданского общества и политико-правовая институционализация режима сетевого корпоративизма, распространенного в постиндустриальных государствах посредством создания корпоративных структур из правозащитных неправительственных организаций и общественных объединений, принимающих ряд полномочий управления общественными отношениями, в условиях российской государственности приведет к утере государственного суверенитета и распаду государства.

5. Юридическая формализация режимов функционирования государственной власти обладает системообразующим и целеопределяющим свойством, что обеспечивает высокую эффективность деятельности государственного аппарата в реализации государственных функций. Формирование системы политико-правовых режимов, ее закрепление в нормативно-правовых актах должно учитывать демократический характер и конституционность политико-правовой режимности, специфику деятельности институтов российской государственной власти в условиях глобализации, нахождение национальных форм эффективных алгоритмов выполнения основных государственных функций, закрепление идеологических оснований построения системы политико-правовых режимов институтов государственной власти, определение ключевых тактических целей функционирования государства, касающихся реализации его внешних и внутренних функций.

6 Специальные политико-правовые режимы институтов государственной власти являются временными трансформационными режимами и позволяют осуществить адресное эффективное воздействие на общественные отношения в сфере первоочередных задач государства и его функций. Узконаправленный характер специальных режимов позволяет подобрать наиболее оптимальную и адаптированную к конкретной специфической государственной деятельности систему юридических средств, методов и способов для технологических инновационных решений, эффективно контролировать деятельность конкретных органов государственной власти в силу адресности воздействия и конкретики результатов, подвергнуть властную деятельность четкой правовой регламентации, что минимизирует бюрократическое усмотрение и сокращает степень бюрократического произвола, позволяет гражданам более эффективно задействовать систему юридической защиты в случае нарушения должностным лицом специального законодательства, определяющего принципы и содержание данных режимов. К специальным относятся режимы в сферах этнополитического взаимодействия, миграционного контроля, государственно-конфессионального взаимодействия, инновационной модернизации, взаимодействия с институтами гражданского общества.

7 Особые трансформационные политико-правовые режимы институтов государственной власти, в отличие от административно-правовых режимов, распространяются в зависимости от вида угроз национальной безопасности, зоны ответственности и сферы компетенции как на отдельные институты органов государственной власти, так и на госаппарат в целом, призваны решать текущие, а не чрезвычайные задачи, в том числе устранять угрозы национальной безопасности до перехода их в стадию чрезвычайных ситуаций и военных конфликтов. Не обладая характеристикой «чрезвычайности», особые политико-правовые режимы функционирования институтов государственной власти направлены на стабилизацию предкризисных политических, социальных, экономических отношений и призваны выступать инструментом предупреждения чрезвычайных ситуаций и вооруженных конфликтов. К особым относятся ре-

жимы обеспечения экономической, энергетической, продовольственной, демографической безопасности, противодействия сетевым атакам, экстремизму, режим антикоррупционной блокады

8 Разработка системы обеспечения национальной безопасности с учетом особых и специальных трансформационных политико-правовых режимов является приоритетной доктринальной задачей в связи с необходимостью нормативного проектирования транзитивных состояний государственной власти. Выделение специальных трансформационных политико-правовых режимов обеспечения национальной безопасности, их дифференциация по конкретным видам, срокам действия, субъектам и условиям позволит законодательно закрепить систему принципов, конкретизировать алгоритм властных действий, правовые и организационные инструменты, средства, адекватные конкретному виду угроз национальной безопасности. Подобная конкретика создает четкость в определении круга ограничения прав и свобод при реагировании на определенный вид угрозы, устанавливает полномочия государственных органов и пределы их возможностей.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Предпринятый в диссертации политико-правовой анализ режимов институтов государственной власти позволит скорректировать и оптимизировать курс модернизационных реформ современной российской государственности, критически оценить процессы, протекающие в различных сферах общественной жизни и испытывающие влияние трансформации политических и правовых институтов, показать конструктивную роль политико-правовых режимов институтов государственной власти в адекватном разрешении социальных конфликтов и обеспечении национальной безопасности.

Материалы исследования могут быть использованы в качестве опорных источников по юридической конфликтологии, социологии права, политологии, теории государства и права, философии права, конституционному праву России и зарубежных стран.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы докладывались на трех всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях, на заседаниях «круглых столов» и отражены в 8 публикациях автора общим объемом 2,1 п л

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, состоящие из пяти параграфов, заключение и список литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, формулируются объект и предмет, цели и задачи, излагаются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов

В первой главе **«Теоретико-методологические основания политико-правовых режимов институтов государственной власти»**, состоящей из двух параграфов, рассмотрены различные научные подходы к определению понятия «политико-правовой режим», выделены его отличительные признаки, принципы осуществления, виды, проведен сравнительный анализ структуры политико-правовых режимов институтов государственной власти в различных государствах; сформулированы концептуальные основания национальной системы политико-правовых режимов функционирования институтов государственной власти

В первом параграфе **«Политико-правовые режимы: понятие, институциональная структура и юридические формы»** анализируются теоретико-методологические подходы к пониманию политико-правовой природы режима функционирования государственного аппарата. Автором исследуются и выделяются следующие его функции: функция упорядочивания деятельности государственного аппарата посредством установления системы правовых, политических и иных средств, а также методов и способов, направленных на реализацию ключевых государственных целей, функция противодействия криминальным элементам фактических режимов функционирования госаппарата, обеспечение вариативности государственного поведения в зависимости от конкретного социального, экономического, политического, криминального и духовно-культурного контекста, обеспечение оптимальной модели системы властных отношений в структурах государственной власти, законодательное закрепление оптимального комплекса средств, методов и способов достижения государственных целей, определение принципов, требований, условий их применения и

т п для последующего публичного контроля данной режимности, корректирования институциональных искажений в механизме государства, стабилизации государственно-правового развития страны

В диссертационном исследовании проводится сравнительный анализ понятий «политико-правовой режим», «правовой режим», «политический режим», «административный режим» и т д Автор формулирует отличительные признаки «политико-правового режима функционирования институтов государственной власти» Так, в работе указывается, что данные режимы определяются системой локальных внешних и внутренних условий, существующих в рамках определенной территории или временном отрезке, они обладают специфическим набором политико-правовых средств реагирования на конкретные виды ситуаций, включают в себя алгоритмы их оптимального разрешения; содержание подобных режимов может трансформироваться в зависимости от конкретных параметров микросистемы государственной власти и внешних локальных факторов, режим функционирования госаппарата представляет собой комплексное политико-правовое явление, обеспечивающее оптимальное согласование судебных, административных и законодательных органов

Диссертант выделяет различные критерии классификации политико-правовых режимов – специфика методов и способов осуществления власти, субъекты и объекты режимного воздействия, время и пространство действия – и проводит дифференциацию политико-правовых режимов институциональной организации государственной власти политико-правовые режимы федерального и регионального уровня, законодательной, исполнительной и судебной власти, отдельных органов государственной власти Автор классифицирует режимы по цели их воздействия на упорядочивающие, ограничивающие, стимулирующие, координирующие По характеру средств и методов автор выделяет либеральный, авторитарный, тоталитарный, бюрократический режимы институционального устройства государственной власти, по времени действия постоянные, временные и переходные

Помимо этой дифференциации, в диссертации указывается на необходимость разделения понятия политико-правового режима функционирования госаппарата в широком и узком смыслах, выделения общего политико-правового режима деятельности институтов государственной власти, особых и специальных режимов. В конце параграфа дается определение понятия «политико-правовой режим функционирования институтов государственной власти». В широком смысле под названной категорией автор понимает общую систему политико-правовых средств, методов и способов функционирования государственного аппарата, формируемую посредством правовой, административной, кадровой, социально-духовной и информационной политики высшей государственной властью для реализации государственных функций. Специальный политико-правовой режим представляется как микросистема политико-правовых средств осуществления публичной власти по конкретному целевому направлению уполномоченными на то государственными органами власти. Особый режим понимается как микросистема политико-правовых средств осуществления власти с целью предупреждения и устранения потенциальных угроз и вызовов национальной безопасности.

Второй параграф *«Политико-правовые режимы трансформации и деятельности институтов государственной власти: сравнительный и институциональный анализ»* включает сравнительное исследование политико-правовых режимов трансформации и функционирования институтов государственной власти в отечественной и зарубежной государственно-правовой политике.

Анализируя общий политико-правовой режим функционирования институтов государственной власти в России, автор отмечает, что, невзирая на значительные институционально-правовые и политические изменения в российском государстве, отдельные характерные черты функционирования институтов государственной власти остаются традиционно неизменными. Исследуя причины слабой управленческой функциональности механизма государства, диссертант указывает на то, что в современной теории государственного управления выделяются три эволюционных этапа развития механизма функционирования госу-

дарственной системы. Во-первых, это этап патриархальной модели государственного аппарата, в которой преобладают патронажные отношения. Во-вторых, этап рационализации базируется на формально-рациональном подходе к публичному управлению. Недостатками такой модели управления являются отрыв аппарата от общества, трансформация бюрократии в замкнутую корпорацию, претендующую на монопольную компетентность, отчуждение рядового гражданина от публичного управления. В-третьих, этап формирования открытой модели функционирования государственного аппарата. Данная модель характеризуется максимальным контактом государственного аппарата с обществом, использованием социального ресурса в качестве вспомогательной подсистемы оптимизации государственного управления. Таким образом, согласно указанному подходу, Российское государство функционирует в рамках формально-рациональной модели с элементами патриархальной организации, находясь в состоянии институциональной трансформации. В то же время автор уточняет, что указанные этапы развития сформированы европейской доктриной и не совсем точны для характеристики эволюционных этапов России.

В работе подвергается критическому осмыслению западно-либеральная парадигма функционирования госаппарата, указывается на то, что разделение его типов на «демократические» и «недемократические» является некорректным. Диссертант поясняет, что большую часть властной нагрузки в общей системе государственных институтов несут на себе административные органы власти, внутренние взаимодействия которых обеспечиваются авторитарными, а не демократическими, механизмами управления. Следовательно, характеристика «демократичности» политико-правового режима функционирования государственного аппарата составляет далеко не большую его часть. Делается вывод, что не всегда указанные модели являются исчерпывающими, а современные ученые выделяют иные модели государственной режимности. Так, анализируя национальный спектр режимов функционирования государственной власти различных стран, соискатель отмечает, что наряду с классическими подходами к режиму функционирования институтов государственной власти (тоталитарный

и демократический) среди них можно выделить достаточно много разнообразных моделей

Диссертант утверждает, что сравнение моделей политико-правовых режимов функционирования госаппаратов различных государств, проведенный анализ последствий внедрения западно-либеральных институтов в отечественное государственное управление позволяют сделать вывод о том, что в юридических основаниях политико-правовых режимов трансформации и организации взаимодействия институтов государственной власти должны лежать национальные политико-правовые традиции

Вторая глава **«Политико-правовые режимы трансформации и организации деятельности институтов государственной власти»** посвящена рассмотрению роли специальных политико-правовых режимов в противодействии транзитивным состояниям институтов государственной власти, их конструктивной модернизации и юридической институционализации.

Первый параграф **«Концептуальные основания функционирования институтов государственной власти»** содержит анализ концептуальных положений, определяющих модели оптимизации функционирования институтов государственной власти, в контексте политико-правовых традиций отечественной государственности. При этом, анализируя юридические аспекты их организации, автор утверждает, что формирование национальной системы общего и специальных трансформационных политико-правовых режимов функционирования институтов государственной власти как на уровне государственного аппарата в целом, так и на уровне отдельных органов государственной власти, их закрепление в законодательных актах должно учитывать определение субъектов политико-правовой режимности, закономерности функционирования российского государственного аппарата в современных условиях, нахождение национальных форм эффективных алгоритмов по выполнению основных государственных функций, разработку основополагающих принципов конституирования системы политико-правовых режимов функционирования институтов госу-

дарственной власти, определение ключевых тактических целей функционирования государства по реализации его внешних и внутренних функций

В диссертационном исследовании определяется ряд концептуальных моментов, обуславливающих эффективность конструкции общего и специальных политико-правовых режимов функционирования системы институтов государственной власти. Автор обосновывает положение, согласно которому политико-правовой режим должен обладать рамочно-направляющей конструкцией. В этом случае достигается адаптация режимности под конкретные социальные, политические, экономические и иные условия функционирования государственного аппарата. Такой подход позволяет сохранить политическую и административную гибкость в государственном управлении, соблюдение режима законности чиновниками. В другом аспекте политико-правовой режим как целостный комплекс управления, будучи определенным порядком, регламентирующим функционирование институтов государственной власти, позволяет достичь системного единства государственного управления, что крайне важно для эффективной деятельности государства.

Исследуя отечественный политико-правовой опыт функционирования институтов государственной власти, автор указывает на тот факт, что в российском политико-правовом пространстве сформировались два параллельно существующих типа реализации государственной власти: фактический и декларативный. Такое раздвоение государственного управления вызвано попыткой навязывания отечественной государственности западно-либеральных институтов. Отсюда делается вывод о необходимости глубинного исследования фактического режима функционирования государственной власти России, нахождения в нем социально воспринимаемых, рациональных и технически эффективных элементов, подлежащих правовому оформлению.

Формулируя перспективы формирования системы политико-правовых режимов функционирования институтов государственной власти, диссертант рассматривает их конструктивные концепции, делает вывод, что государственные институты должны функционировать в иерархическом режиме, исключая

их теневую организацию и сетевое корпоративное вымещение из властного пространства. Наряду с иерархическим типом государственного управления необходимо формирование сетевой организации российского гражданского общества и учреждение специальных политико-правовых режимов. Такая национальная конструкция государственного управления и общественного устройства позволит устранить негативные качества иерархической государственной и корпоративной сетевой организации, используя их конструктивные свойства. Автор обращает внимание на то, что современный российский государственный аппарат является носителем определенного национального менталитета, действует в рамках самобытных российских традиций государственного управления. Изменить тип правового мышления, социальные привычки и государственные управленческие практики в краткосрочной и среднесрочной перспективах не представляется возможным. Следовательно, в основе формирования современной системы политико-правовых режимов функционирования госаппарата должны лежать национальные традиции, которые необходимо воплощать в современные, конструктивные и инновационные формы.

Во втором параграфе «*Специальные трансформационные политико-правовые режимы институтов государственной власти*» исследуются конструктивные особенности и юридические механизмы формирования специальных трансформационных политико-правовых режимов функционирования и взаимодействия институтов государственной власти, цель юридической формализации которых заключается в оптимизации государственной деятельности для решения первоочередных задач. По мнению автора, в отличие от общего политико-правового режима, специальные режимы имеют временный, не постоянный, модернизационный характер для настройки институтов государственного управления под конкретные задачи, ставшие для государства крайне актуальными. В качестве примера автор приводит национальные проекты, которые перевели государственную власть в специальный режим их реализации и выполнения.

Формулируя тактику создания оптимальной национальной политико-правовой режимности, автор наравне с общим политико-правовым режимом функционирования государственной власти предлагает учреждение специальных политико-правовых режимов, которые носят адресный характер. Такие режимы могут служить основой для модернизации государства и общества, выступать эффективным инструментом для преодоления длящихся транзитивных (переходных) и кризисных состояний.

Диссертант отмечает, что в современном процессе модернизации институтов государственного управления выявились такие серьезные проблемы российской государственной системы, как 1) «теневизация» госаппарата, его сращивание с криминальной тканью общества, 2) бюрократизация (корпоративизм) правотворчества, правоприменения и государственной политики; 3) обострение проблемы этнической составляющей в федеративной системе государственного управления, 4) дистанцирование государственного аппарата от общества, затененность деятельности государственных органов, 5) конфликтогенность аксиологического поля отечественной бюрократии и российского общества, 6) неопределенность в выборе направлений проектирования и построения новой системы государственного управления, 7) отсутствие эффективной системы контроля над деятельностью государственных органов власти, 8) ключевая проблема демографического контроля (проблема рождаемости, смертности, здоровья населения, а также миграции). Все эти проблемы созданы переходным периодом и должны решаться в рамках специальных политико-правовых режимов, которые будут способствовать определению целевой направленности государственной деятельности по корректированию транзитивных искажений, объединять разрозненную деятельность государственных органов в согласованную систему, гарантировать правовое ограничение, государственный и общественный контроль деятельности госаппарата. По мнению автора, ключевым моментом в формировании системы специальных правовых режимов является их правовая институционализация в российском законодательстве. В связи с этим важным представляется определение конкретных видов специальных по-

литико-правовых режимов функционирования государственного аппарата, формулирование их целевого назначения, роли и основных элементов. Исходя из указанных выше целей, обеспечение которых возлагается диссертантом на политико-правовые режимы функционирования госаппарата, последние можно дифференцировать на несколько основных видов: 1) политико-правовой режим взаимодействия госаппарата с этническими меньшинствами, 2) политико-правовой режим государственного миграционного контроля, 3) политико-правовой режим взаимодействия конфессий и государственного аппарата России, 4) режим инновационной модернизации государственного аппарата, 5) режимы взаимодействия госаппарата с гражданским обществом.

Анализируя современные проблемы деятельности институтов государственной власти по реализации национальных проектов, автор делает вывод, что эту деятельность можно рассматривать в рамках режима инновационной модернизации государственного аппарата.

В заключение параграфа автор отмечает, что спонтанная и зачастую иррациональная модернизация институтов государственной власти и общества не способствует динамичному нахождению оптимального пути развития отечественной государственности. Между тем специальные трансформационные политико-правовые режимы функционирования государственного аппарата могут быть взяты за основу системной рационализации административного и политического управления. Именно благодаря их особым свойствам деятельность государственного аппарата может быть подвергнута упорядочиванию, систематизации и рационализации. Очевидно, что такие проблемы, как тотальная «теневизация» деятельности государственной власти, коррупция, корпоративная изоляция от общества и подчинение государственной системы интересам олигархической бюрократии, невозможно решить стандартными методами в рамках общего государственно-правового режима. Тем не менее именно с помощью специальных политико-правовых режимов становится реальным решение целого спектра сложнейших правовых и политических задач, стоящих перед Российским государством, все еще находящимся в состоянии транзита.

В третьей главе диссертации «Понятие и виды особых политико-правовых режимов в контексте угроз и вызов национальной безопасности» рассматриваются проблемы обеспечения национальной безопасности, формулируется тезис о необходимости юридической формализации еще одного вида трансформационных режимов и дополнения системы институционального обеспечения национальной безопасности целевыми особыми политико-правовыми режимами, направленными на устранение угроз особого характера

Рассматривая и анализируя наиболее серьезные типы угроз и вызовов национальной безопасности Российского государства, автор, используя современную Концепцию национальной безопасности, указывает, что особые трансформационные политико-правовые режимы призваны упреждать политические кризисы, предотвращать военные конфликты внутри страны, сепаратизм местных властей, состояния полной властной дезорганизации и т.п. на этапе, непосредственно предшествующем кризисному состоянию национальной безопасности. Диссертант подчеркивает, что в рамках общего политико-правового режима функционирования госаппарата не всегда реализуема эффективная система средств и методов противодействия разворачивающимся деструктивным социальным и политическим процессам, которые не перешли в окончательную фазу своего развития (полная дезорганизация функционирования органов государственной власти, внутригосударственный военный конфликт, политический кризис и т.д.). В то же время применение особых правовых режимов в данных ситуациях также неоправданно, в связи с тем, что предкризисные ситуации не обладают статусом чрезвычайных и, следовательно, не могут разрешаться чрезвычайными методами и средствами. Именно поэтому законодательно необходимо выделить такую категорию, как «особые трансформационные политико-правовые режимы». Их роль в обеспечении национальной безопасности страны должна заключаться в предотвращении наиболее крайних форм разрушения властного пространства. Мобилизационный эффект специальной и особой режимности позволяет сконцентрировать властные ресурсы на конкретной цели,

тем самым значительно повышая эффективность государственных структур при реализации поставленных перед ними задач

В диссертации обосновывается позиция, согласно которой современное Российское государство, все еще находящееся в состоянии завершения стратегического проектирования политической и правовой систем, при одновременном возникновении качественно новых глобальных угроз национальной безопасности, нуждается в формировании принципиально нового концептуального подхода к конструированию политико-правовой режимности государственного аппарата. Причем подобную режимность следует отличать от особых административно-правовых режимов, предусмотренных действующим законодательством. Их различие проводится на основании того, что административно-правовые режимы имеют статус чрезвычайных. К тому же данные режимы распространяются исключительно на органы исполнительной власти. В отличие от административно-правовых, трансформационные политико-правовые режимы функционирования институтов государственной власти распространяются как на отдельные системы органов государственной власти, так и на госаппарат, государственную власть в целом, призваны решать текущие, а не чрезвычайные задачи, в том числе устранять угрозы национальной безопасности до перехода их в стадию чрезвычайных ситуаций и военных конфликтов. В случае такого перехода требуется ужесточение режимности, что призваны осуществить чрезвычайные и особые административно-правовые режимы.

В работе определяется, что среди современных проблем обеспечения национальной безопасности необходимо выделить следующие угрозы: демографическую, энергетическую, информационную, коммуникационную, угрозу транснациональной преступности, терроризма, кадровой стагнации госаппарата, экономического, политического, духовного кризиса, заказных (оранжевых) революций, угрозу и вызовы транснационального корпоративизма, национальной идентичности, неконтролируемого распространения высоких технологий и их использования в ущерб национальным интересам. Автор рассматривает юридические механизмы их предупреждения в контексте институциональной

модернизации государственной власти и отмечает, что универсальный общий политико-правовой режим взаимодействия институтов государственной власти и функционирования государственного аппарата не предусматривает конкретных и отлаженных системных алгоритмов, определяющих специфику, порядок, стили, средства, методы и способы оперативного реагирования государственной власти на возникновение подобного рода опасных событий и эффективного контроля за протеканием деструктивных процессов. В то же время автор подчеркивает, что действие особой трансформационной политико-правовой режимности функционирования государственного аппарата должно распространяться на предкризисные стадии развития национальных опасностей. Во всех иных случаях должны действовать либо общий, либо специальные политико-правовые режимы госаппарата, либо особые административно-правовые режимы (режим военного и чрезвычайного положения).

Формулируя направления государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и анализируя модели развития особых трансформационных политико-правовых режимов взаимодействия и организации деятельности институтов государственной власти, диссертант выделяет такие их разновидности, как режим противодействия сетевым атакам, режим противодействия экстремизму, режимы обеспечения экономической, энергетической, продовольственной, демографической безопасности, режим антикоррупционной блокады.

Анализируя перечисленные режимы, автор обращает внимание на необходимость учета следующих аспектов их концептуального и институционально-правового сопровождения: технологии сетевых войн основываются не только на информационно-техническом, но и на политико-идеологическом инструментарии, что в условиях глобализации предполагает распространение с помощью новых информационных технологий неolibеральной концепции сетевого общества, отличающейся антиэтатизмом и постулирующей необходимость передачи управленческих полномочий от институтов государства к институтам гражданского общества, распределением власти на горизонтальные уровни политической самоорганизации общества. Как правило, экстремизм представляет

собой публичное деструктивное воздействие на власть отдельного региона (локальный экстремизм), которое сопровождается нарушением целостности властного пространства страны, что предполагает введение режима противодействия экстремизму для институтов государственной власти субъекта федерации в сферах правоохранительной деятельности, управления государственно-конфессиональными отношениями, информационными и экономическими процессами. В обеспечение режима энергетической безопасности входят государственная экономическая политика энергопотребляющих и энергодобывающих предприятий, хозяйственная деятельность государственных структур по обеспечению функционирования энергопередающих сетей, система государственного контроля над энергетическим комплексом страны, и в рамках данной режимности на сегодняшний день существует множество проблем. Самой сложной из них является вывод ряда электростанций, нефтяной, газовой и угольно-добывающей промышленности из государственной собственности, что обусловило целый ряд угроз безопасности как самих предприятий и комплекса их сетей, так и поставило под угрозу энергетические интересы всего государства. Режим антикоррупционной блокады предполагает создание определенных условий, препятствующих распространению коррупционных отношений: транспарентность (прозрачность) в деятельности государственных органов власти, обеспечение эффективной системы единого государственного контроля компетентных органов за функционированием отдельных институтов власти, блокирование финансовой деятельности коррумпированных властных структур, особый режим ограничения некоторых прав и свобод, усиление юридической ответственности за отдельные правонарушения, способствующие коррупции.

В заключении автор подводит итоги диссертационного исследования, формулирует основные выводы и отмечает перспективы дальнейшего изучения и проектирования политико-правовых режимов трансформации, функционирования и взаимодействия институтов государственной власти России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Андриасов А Р. Функционирование институтов государственной власти в полиэтническом государстве политико-правовой аспект // Региональная власть политико-правовые аспекты реализации и осуществления / Под ред П П Баранова Ростов-на-Дону ЮФУ, 2007. Т 2 – 0,5 п л

2 Андриасов А Р Институты государственной власти и защита прав национальных меньшинств // Порядок общества идеал в истории политико-правовой мысли и современность / Под ред П П Баранова Ростов-на-Дону ЮФУ, 2007 – 0,2 п л

3 Андриасов А Р Политико-правовые режимы обеспечения национальной безопасности // Порядок общества идеал в истории политико-правовой мысли и современность / Под ред П П Баранова Ростов-на-Дону ЮФУ, 2007 – 0,1 п л

4 Андриасов А Р Режим функционирования государственного аппарата в отечественной и зарубежной традиции // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке Материалы всероссийской научно-теоретической конференции (Ростов-на-Дону – Таганрог, 23 апреля 2008 г) / Отв ред П П Баранов, В В Попов Таганрог Изд-во ТГПИ, 2008 – 0,2 п л

5 Андриасов А Р Политико-правовые режимы взаимодействия этнических меньшинств и органов государственной власти в России // Национальная идентичность, права человека и этнических меньшинств в условиях глобализации Материалы международного научно-практического семинара Таганрог: Изд-во ТГПИ, 2007 – 0,2 п л

6 Андриасов А Р Режим функционирования государственного аппарата России в контексте новых угроз национальной безопасности // Национальная безопасность и правопорядок Сборник материалов международной научно-практической конференции Таганрог Изд-во ТГПИ, 2007 – 0,2 п л

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

7 Андриасов А Р Политико-правовой режим функционирования государственного аппарата методологический аспект // Философия права 2007 №3 – 0,4 п.л

8 Андриасов А Р Реализация национальных проектов как специальный политико-правовой режим трансформации институтов государственной власти // Философия права 2008 №3 – 0,3 п.л

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс. Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ№ 366

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНИРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов на-Дону, ул Маршала Еременко, 83