

На правах рукописи

Комова Наталья Борисовна

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2005

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор
Баранов Павел Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор
Денисенко Виктор Васильевич;
кандидат политических наук
Иванова Анастасия Александровна

Ведущая организация – Кубанский государственный аграрный университет

Защита состоится 20 декабря 2005 года в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 203 011 01 по политическим и юридическим наукам в Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

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

Автореферат разослан 18 ноября 2005 г

Ученый секретарь
диссертационного совета



Вакула И.М.

2006-4
25166

2240413

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В постсоветской России за последние два десятилетия была осуществлена масштабная трансформация институтов государственной власти, связанная с необходимостью создания адекватных современной рыночной экономике политических структур. Коренным преобразованиям подверглась сфера федеративного государственного устройства, в ходе модернизации которой актуализировалась проблема укрепления российской государственности и формирования вертикали государственной власти на основе принципов ее единства и целостности. Одним из важнейших в этих реформах является вопрос качества новых взаимоотношений федерального центра и его субъектов, определения управленческого статуса региона. Решение данного вопроса предполагает установление объема компетенции субъекта Федерации по образованию региональных органов государственной власти, их функциональной и нормативно-правовой архитектуры, а также разграничение сфер влияния между федеральными и региональными органами государственной власти.

Политико-правовое исследование института региональной власти связано с необходимостью устранения конфликтных сфер в процессе взаимодействия федеральных и региональных структур по проведению реформ в социальной сфере, экономике, образовании. Специфика соотношения федеральных и региональных политических сил в государственном управлении с правовой точки зрения представляет собой проблему разграничения полномочий. Юридическое решение этой проблемы должно учитывать экономическое, геополитическое и этнополитическое измерение региональной власти. Степень влияния данных факторов на региональную правовую политику Российского государства требует комплексного анализа, учитывающего смену вектора реформ федеративного устройства в «постельцинский период» в сторону укрепления единства и обеспечения целостности государственной власти с сохранением либерального курса общественного развития.



Политика авторизации государственного управления наряду с дальнейшей либерализацией экономики, обоснованная необходимостью реакции на современные вызовы российской государственности, предполагает изучение института региональной власти в контексте названных факторов для определения адекватности мер по оптимизации государственного устройства. Среди этих мер не только борьба с терроризмом, экстремизмом, сепаратизмом и этнократией, но и предупреждение социальных конфликтов на территории регионов с неблагоприятной социально-экономической ситуацией.

Региональная власть как политико-правовой институт может быть исследована посредством выявления нормативных оснований процессов регионализации государственной власти, а также установления социокультурной специфики политико-правовых механизмов ее осуществления.

Институциональное измерение процесса регионализации российской государственной власти в современных условиях наиболее отчетливо прослеживается в ходе исследования разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти и организации их эффективного взаимодействия. Специфика политико-правовых механизмов осуществления региональной государственной власти заключается в том, что они предполагают правовое регулирование весьма обширного перечня предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, самостоятельное правотворчество в пределах собственной региональной компетенции, что актуализирует проблему соотношения и согласования федерального и регионального управления, органическое единство которого должно быть обеспечено на основе базовых принципов федеративных отношений в их институционально-правовой форме.

Степень научной разработанности темы диссертации. В изучении темы можно выделить несколько исследовательских направлений. Одно из основных – связано с политико-правовым анализом института региональной власти, его нормативно-правовой обоснованностью; исследованием проблем соотношения федерального и регионального законодательства о региональной власти, рассмотрением различных юридических аспектов деятельности региональ-

ных органов государственной власти, основных правовых принципов их организации и функционирования. Так, например, к различным проблемам функционирования институтов региональной власти обращались следующие авторы: А.Л. Алюшин, В.Г. Афанасьев, Н.С. Автономов, Ю.М. Батурин, Л.Г. Ионин. Политологические аспекты изучения властных институтов в региональном государственном развитии освещались И.И. Кравченко, В.В. Мшвениерадзе, В.Н. Порус, М.К. Рыклиным.

Анализом качества взаимоотношений федерального центра и его субъектов занимались также правоведы и политологи, как Н.В. Варламова, Ю.А. Веденеев, А.А. Жученко, Н.Н. Деев, А.С. Пиголкин, О.Г. Румянцев. Определению управленческого статуса региона и установлению его компетенции по образованию региональных органов государственной власти, региональной правовой политике посвящены работы М.В. Баглая, А.Е. Козлова, А.П. Любимова, Л.А. Окунькова, А.М. Яковлева. Вопросы разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти разрабатывались И.В. Левакиным, Ю.А. Тихомировым, И.А. Умновой-Конюховой, Т.Я. Хабриевым, В.А. Черепановым, В.А. Четверниным. Легитимация организации и деятельности региональных органов государственной власти рассматривалась в трудах Т.А. Алексеева, Н.П. Медведева, М.Д. Чесноковой, В.Е. Чиркина, Е.Б. Шестопал, Б.С. Эбзеева и других. Изучение различных вопросов формирования региональной элиты, регионального политического лидерства осуществлено в работах политологов и социологов Н.Ю. Лапиной, А.Е. Чириковой, О.В. Гаман-Голутвиной, О.В. Крыштановской, А.В. Дахина, С.И. Барзилова, С.Е. Гржейшак. К тенденциям, типологизации и особенностям региональных политических режимов в Российской Федерации большой исследовательский интерес проявили А.С. Кузьмин, Н.Дж. Мелвин, В.Д. Нечаев, П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любонный.

Геополитическим аспектам процесса регионализации, его рассмотрению в контексте глобализации и основных тенденций мирового развития в новом тысячелетии особое внимание уделили исследователи В.А. Ковалева, П.П. Кро-

това, Г К Широкова. Влияние крупного бизнеса на региональный политический процесс, вопросы взаимодействия экономической и политической региональной элиты отражены в работах Н.В. Зубаревич, В.А. Ковалева, П П Кротова, О В Кузнецовой, А.Е Чириковой. Этот же вопрос разрабатывался в целом ряде публикаций Центра региональных исследований Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации

Конфликтологический анализ функционирования региональной власти содержат труды В А Авксентьева, А В. Дмитриева, Ю Г. Запрудского, Х В Дзуцева, З В Сикевича, В А Шаповалова и других Проблема сепаратизма как негативное последствие регионализации в постсоветской России поднималась юристами и историками А В Авдокушиным, Ю В. Емельяновым, В Г Маюровым, Г И Мирским, В.В. Полянским.

Региональная власть в контексте российского федерализма стала объектом изучения таких правоведов, как А.Х. Абашидзе, С.А. Авакьян, Ф.Р. Ананидзе, Л В Андриченко, Л.М. Карапетян, С.В Поленина, Л А Стешенко, О И Чистяков, Б С Эбзеев, Э.В Тадевосян, В Е Чиркин, М Н Губогло, Б С Крылова, В А Кряжкова, М.А. Нагорная, Б.А Страшун, Т Я Хабриева и других Отдельную группу работ, посвященных этнополитическим аспектам федеративного государственного строительства, составляют публикации Р Г Абдулатипова, Ю В Арутюнян, Г С Денисовой, В В Коротеевой, В М Межуева, Н М Мухорямова, И Р Султанова, В А Тишкова, Л Л Хоперской и других Региональные политические процессы на Северном Кавказе явились предметом политологических диссертационных исследований М В Сакун, И Р Султанова, М И Лабунца и П Я Нечепуренко С позиции политической социологии отдельные проблемы регионализации Российского государства анализируют авторы и участники Международного научно-исследовательского проекта «Социальное неравенство этнических групп и проблемы интеграции в Российской Федерации» Российской академии наук, осуществлявшегося под руководством Л М Дробижевой

Вместе с тем до настоящего времени комплексный анализ института региональной власти, за исключением изучения отдельных проблем, не проводился. Несмотря на многочисленные исследования проблем функционирования региональной власти в современных условиях, вопросы оптимизации ее институтов в единстве конфликтологических, теоретико-правовых и социокультурных аспектов не рассматривались, а политико-правовые механизмы ее организации и деятельности в контексте модернизации российской государственности не выделялись и не концептуализировались.

Объектом диссертационного исследования являются процессы регионального развития российской государственности, а **предметом** – выступают политико-правовой институт региональной власти, юридическая, экономическая и этнополитическая трансформация его статуса, осуществляемая в ходе модернизации Российского государства.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования составляет политико-правовой анализ института региональной власти в условиях реформирования российской политической и правовой системы. Для достижения этой цели в работе ставятся и решаются следующие задачи:

- проанализировать основные теоретико-методологические аспекты региональной власти как политико-правового феномена;
- рассмотреть политико-правовой генезис института региональной власти, выявить современные концепции, изучить исторические формы и закономерности регионального развития российской государственности;
- выделить юридические основания региональной власти в контексте федерального законодательства и нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации,
- установить концептуальные основания процессов легитимации региональной власти, определить ее ценностные предпосылки в контексте федерализации Российского государства;

– дать характеристику принципов организации региональной власти, показать влияние принципов единства и разделения региональной государственной власти на процессы ее осуществления в отдельных регионах;

– обосновать эффективные политико-правовые модели и формы оптимизации региональной власти в процессах формирования федеративного государственного устройства.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования выступают современные аналитические разработки в рамках политологии, политической социологии, теории государства и права, конституционного права, социологии права в изучении разнообразных форм организации и деятельности региональной государственной власти

В процессе рассмотрения политико-правовой природы региональной государственной власти, особенностей ее правотворческой деятельности, технологий оптимизации в условиях модернизации российского общества и государства были применены следующие методы научного исследования: сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и конфликтологический. В диссертации использовался социокультурный и цивилизационный подходы к анализу процесса российского государственно-правового развития, а также институциональный, этнополитический, геополитический и системный подходы.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

– выявлены сущностные характеристики, описана политико-правовая природа института региональной власти;

– рассмотрены основные этапы развития региональной власти в постсоветской России, установлены ее доктринальные основания в экономическом, этнополитическом и историко-культурном контекстах,

– теоретически осмыслены, обобщены и систематизированы результаты реформ по укреплению вертикали государственной власти в Российской Федерации;

– выделены политико-правовые формы организации регионального управления, обобщены и изучены его принципы и модели оптимизации;

– установлены концептуальные предпосылки региональной власти в контексте российской модели федерализма, показана конфликтность некоторых тенденций в процессах регионализации государственной власти;

– выявлены особенности легитимации региональной власти в контексте правовой и экономической трансформации государства, проанализированы тенденции региональной правовой политики.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Институт региональной власти представляет собой подсистему государственной власти и управления, интегрирующую общегосударственные и региональные интересы, обеспечивающую реализацию стратегии федерального центра с учетом «вертикального» распределения ответственности за ее результаты и необходимости свободной инициативы, учитывающей этнополитические, экономические и культурно-исторические особенности региона (или субъекта территориальной структуры государства) Генезис этого института в Российской Федерации проходил в два этапа: децентрализации, характеризующей «ельцинскую эпоху» и отличающейся спонтанным нормотворчеством, сепаратистским и этнократическим настроем самоопределяющихся в выборе объема полномочий региональных элит и рецентрализации, осуществляемой в последние годы с целью предотвращения распада страны и остановки суверенизации ее регионов Регионализация государственной власти проявляется в разграничении компетенции и распределении государственно-властных полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти Распределение полномочий между органами региональной власти зависит от конфигурации геополитических, социально-экономических, этнополитических интересов и особенностей региона, определяющих полицентричную или моноцентричную модель института региональной власти

2. Рецентрализация института региональной власти позволила, во-первых, перераспределить ресурсы влияния «по горизонтали» между субъекта-

ми региональной власти – законодательной и исполнительной властью; во-вторых, сократить формальные возможности губернаторов влиять на правовую политику центра и регионов, а также лоббировать крупные экономические проекты на региональном уровне; в-третьих, уменьшить масштабы «административного предпринимательства», вызванного полномочиями региональной власти в сфере лицензирования, квотирования и тендерного распределения ресурсов региона; в-четвертых, осуществить трансформацию моноцентричных и персоноцентричных иерархизированных моделей организации власти в более плюралистичные либерально-демократические модели с перераспределением фактических ресурсов между ветвями власти.

3. Принцип единства органов региональной государственной власти выражается в наличии элементов централизации, необходимых при осуществлении государственного воздействия на нижестоящие региональные государственные органы и принуждения, а принцип разделения органов региональной государственной власти и его юридическая институционализация конкретизируются в качестве политико-правовой основы их взаимодействия и профилизации в ходе реализации соответствующих государственно-властных полномочий. Единство системы региональных органов государственной власти является относительным, так как в единой системе региональных органов власти, и особенно в органах исполнительной власти, действует принцип внутреннего разделения полномочий в государственном региональном управлении, который не предусматривает непосредственного вмешательства вышестоящего органа власти в компетенции нижестоящего, но позволяет вышестоящему устанавливать правила, обязательные для нижестоящих органов исполнительной власти. Абсолютизация принципа разделения региональной государственной власти между различными ее ветвями актуализирует проблему их раздробленности и разобщенности, способствует появлению и развитию различных конфликтных и дезинтеграционных процессов в регионе.

4. Процесс юридической институционализации региональной власти, выступающий в качестве особого способа организации и деятельности регио-

нальных государственных органов, должен соответствовать основам конституционного строя государства, общим принципам организации, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, иметь законный характер, обеспечиваться экономически с позиции федерального и регионального бюджетов, предусматривать различные виды юридической ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации на основе приоритетного характера ее конституционной формы. Российский федерализм обладает конфликтогенным потенциалом и способствует в ряде случаев появлению сепаратистских настроений и этнократии в национальных субъектах, а также экономической дезинтеграции в некоторых богатых природными ресурсами регионах. Правовая политика в сфере развития региональной власти включает долгосрочные мероприятия по реформированию федерализма, связанные с изменением форм взаимодействия региональной власти и местного самоуправления, совершенствованию юридических механизмов контроля за деятельностью региональной власти со стороны федеральных округов

5. Легитимация деятельности региональных органов государственной власти как процесс признания существующего регионального порядка управления обоснованным, отвечающим интересам региона будет иметь место лишь тогда, когда эту деятельность поддерживают не только большинство членов регионального сообщества, но и федеральная власть. Тенденция «вытеснения» из регионального депутатского сообщества социального слоя, представленного врачами, учителями, преподавателями высших учебных заведений, правозащитников, членов региональных национально-культурных автономий и роста депутатского представительства крупного и мелкого бизнеса приводит к наполнению региональной законодательной власти бизнес-элитой и бывшими административными функционерами, что существенно увеличивает значимость регионального представительного органа как мощной лоббистской структуры, способной контролировать ситуацию в области регионального законодательства, но уменьшает легитимность принятых ею решений

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Предпринятый в работе политико-правовой анализ института региональной государственной власти позволит глубже проникнуть в суть про-

цессов, протекающих в ходе регионального развития российской государственности, показать роль геополитических, экономических и социокультурных факторов, влияющих на процесс осуществления региональной власти, ее эффективность, оптимизацию политико-правового взаимодействия федеральной и региональной власти в различных сферах общественной жизни. Выводы диссертации имеют практическое значение для оценки деятельности институтов и структур региональной власти, формирования методов интерпретации адекватности реформ потребностям конкретных регионов со сложной этнополитической и социально-экономической структурой.

Материалы исследования могут быть использованы для формирования лекционных курсов по теории государственной власти и управления, юридической регионологии, политологии, теории государства и права, конфликтологии права, конституционному праву России

Апробация результатов исследования. Апробация результатов исследования выразилась в 4-х публикациях автора общим объемом 1,1 пл Основные положения диссертации докладывались на Всероссийской научно-теоретической конференции «Правовое и политическое взаимодействие» (2004 г), Международной научно-практической конференции 3–4 июня 2004 г. «Миграционная политика в XXI веке», Международной научно-практической конференции 24–25 ноября 2005 г «Национальная безопасность современной России: основные угрозы», проводившихся в Ростовском юридическом институте МВД России, и др Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертационного исследования строится в соответствии с его задачами Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка нормативных источников и использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной автором темы диссертации, характеризуются состояние и степень ее разработанности в научной литературе, определяются объект и предмет, цели и задачи, раскрываются методологические основы, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечается научная новизна, показываются теоретическая и практическая значимость результатов исследования, а также формы апробации

В первой главе **«Региональная власть: теоретико-методологический и политико-правовой анализ»**, состоящей из двух параграфов, освещается институциональный аспект регионализации государственной власти в постсоветской России, а также политико-правовой генезис института региональной власти, его основных этапов и их характеристик

В первом параграфе *«Процессы регионализации государственной власти в России: институциональный аспект»* приводится определение института региональной власти, рассматривается и раскрывается его политико-правовая природа

Автор анализирует демократические предпосылки феномена региональной власти и, опираясь на концептуальные представления о ней, указывает, что формально первичным субъектом и источником региональной власти выступает народ, передающий властные полномочия государству, которое распределяет эти полномочия «по горизонтали» между законодательными, исполнительными и судебными, а также «по вертикали» – между центральными и региональными органами государственной власти. При этом диссертант полагает, что региональную государственную власть и управление в организационно-правовом измерении можно определять как совокупность полномочий по изданию законов, управлению государственными делами и осуществлению правосудия, а в институционально-правовом – как систему государственных органов, реализующих данные полномочия. В телеологическом измерении институт региональной государственности рассматривается диссертантом сквозь призму правообязан-

ности соответствующих государственно-властных структур добиваться от различных представителей регионального сообщества реализации своих стратегических решений.

По мнению автора, в рамках концепции разделения государственной власти «по вертикали» региональную власть можно интерпретировать, с одной стороны, как подсистему общегосударственной власти, проводящую в жизнь стратегию «центра», с другой – как особый вид политико-правовых отношений, возникающих в ходе реализации принятых центральной властью норм. Определяющее влияние на взаимоотношения всех органов государственной власти оказывает принцип разделения властей, который в рассматривается автором, во-первых, в качестве системообразующего, во-вторых – конкретизирующего пути, способы и порядок осуществления государственной власти на различных уровнях федеративной системы.

С точки зрения диссертанта, институт региональной власти можно определить как подсистему государственной власти и управления, интегрирующую общегосударственные и региональные интересы, обеспечивающую реализацию стратегии федерального центра с учетом «вертикального» распределения ответственности за ее результаты и необходимости свободной инициативы руководителей регионов, учитывающую геополитические, этнополитические, экономические и культурно-исторические особенности региона (или субъекта территориальной структуры государства). В исследовании аргументируется, что в современной концепции федеративного развития и региональной политике очень сильны унификационные подходы, и эти особенности зачастую не учитываются.

В диссертации показывается, каким образом в ходе реализации в российских регионах конституционно закрепленного права законодательного органа власти субъекта Федерации на установление системы органов государственной власти возникают проблемы институционального, организационно-правового, телеологического и идеологического характера. Диссертант анализирует динамику институтов и нормативно-правовой базы регионального управления, опи-

раясь на исследование специфики разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти, а также организации их эффективного взаимодействия

Далее в работе раскрываются теоретические и практические аспекты реализации региональными органами государственной власти властных полномочий, которые обусловлены принципом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, позволяющим региональным органам государственной власти осуществлять собственное правовое регулирование в сфере, находящейся за пределами предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Диссертант обращает внимание на то, что распределение полномочий между органами региональной власти зависит от конфигурации геополитических, социально-экономических, этнополитических интересов и особенностей региона, определяющих полицентричную или моноцентричную модель института региональной власти

Во втором параграфе *«Политико-правовой генезис института региональной власти»* показывается, как происходит трансформация института региональной власти в постсоветский период государственно-правового развития России и к каким результатам привели реформы этого института

В развитии института региональной власти в Российской Федерации автором выделяется два этапа. Делается вывод о том, что первый этап, или этап децентрализации, характерный для эпохи Б.Н. Ельцина, отличался спонтанным нормотворчеством, сепаратистским и этнократическим настроем региональных элит, самоопределяющихся в выборе объема полномочий. Второй этап, или этап рецентрализации, связан с политическими реформами В.В. Путина, направленными на предотвращение распада, дезинтеграции страны и суверенизации ее регионов

Автор указывает, что политико-правовой генезис института региональной власти способствовал актуализации проблемы укрепления российской государственности и его реформы позволили во-первых, перераспределить ресурсы

влияния по горизонтали между субъектами региональной власти – законодательной и исполнительной; во-вторых, сократить формальные возможности губернаторов влиять на правовую политику центра и регионов, а также осуществлять лоббирование крупных экономических проектов на региональном уровне; в-третьих, уменьшить масштабы «административного предпринимательства», вызванного полномочиями региональной власти в сфере лицензирования, квотирования и тендерного распределения ресурсов региона; в-четвертых, провести трансформацию моноцентричных и персонцентричных иерархизированных моделей организации власти на плюралистичные демократические модели с перераспределением фактических ресурсов между ветвями региональной власти.

В работе отмечается, что в условиях рецентрализации института региональной власти региональный политический процесс в России может быть охарактеризован с помощью ключевых понятий «демократизм» и «централизм» посредством их совмещения, прослеживается процесс изменения политико-правового дискурса от сравнительно недавнего противопоставления «авторитаризма» как специфической ценности советской эпохи и «демократии» как абсолютной ценности общественной перестройки в контексте «духа свободы» государственного управления Б.Н. Ельцина, которые довольно резко противопоставлялись до их объединения в понятие «управляемая демократия». В диссертации это объясняется формированием нового этапа развития регионального управления, основанного на качественно новых ценностях постперестроечного характера. Идея четкой иерархии вертикали власти уже не воспринимается общественным политико-правовым сознанием как элемент коммунистической авторитарности и предполагает возможность ограничения самостоятельности региональных органов власти.

Далее в работе рассматриваются основные изменения в общественно-политической сфере, затронувшие систему органов федеральной и региональной государственной власти, анализируются и обобщаются результаты реформ образования федеральных округов, изменение порядка формирования Совета

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, создание Государственного Совета. Автором сделаны выводы, резюмируемые следующим образом: на региональном уровне решительные и жесткие меры федеральной государственной политики по укреплению вертикали власти в субъектах Федерации привели к относительной стабилизации исполнительной дисциплины и правопорядка. При этом диссертантом постулируется особое значение в реформе региональной власти института «федерального вмешательства» в форме представителя Президента РФ в федеральном округе. Обосновывается тезис о временном характере данной меры, действие которой может значительно ослабнуть после ухода В. В. Путина, поскольку на его легитимности базируется авторитет института федерального вмешательства.

В диссертационном исследовании утверждается тот факт, что в результате реформ интенсивное региональное правотворчество в России постепенно приобретает новый качественный уровень. Это выразилось в формировании и развитии нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, соответствующей федеральному законодательству. Анализируя специфику политико-правовых механизмов осуществления региональной власти и норм регионального права, автор рассматривает региональное законодательство как подсистему российского права, включающую в себя его правовые институты. В работе указывается, что особенности этих механизмов вытекают из необходимости учета конфигурации региональных интересов, определенных геополитическим, геоэкономическими, климатическими, экологическими, этнополитическими, конфессиональными и другими факторами, проявляющимися в определенных правовых институтах системы регионального права в ряде субъектов Российской Федерации. По мнению диссертанта, на сегодняшний день процесс принятия региональных нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, замедлил свой ход в результате законодательного закрепления юридической ответственности региональных органов государственной власти за нарушение федерального законодательства.

Во второй главе «**Политико-правовые принципы структурирования институтов региональной государственной власти**» рассматриваются принципы организации и деятельности региональных институтов государственной власти, влияющие на конфигурацию политических сил и управление регионом

В первом параграфе «*Принцип единства в процессах формирования институтов региональной государственной власти*» анализируется взаимосвязь принципов единства системы государственной власти и разделения властей, проявляющаяся в процессах реализации принципа разграничения предметов ведения и полномочий между различными органами государственной власти, системообразующих федеративное устройство России

Автор показывает, как принцип единства органов региональной государственной власти выражается в политико-правовых механизмах централизации власти, необходимых для осуществления государственного управления, а также как принцип разделения органов региональной государственной власти и его юридическая институционализация влияют на управление регионом

Исследуя механизм реализации принципа единства государственной власти в процессах формирования институтов региональной власти, диссертант подчеркивает, что единство системы органов региональной государственной власти обусловлено конституционными требованиями соответствия их деятельности основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти в России. Единство региональных органов государственной власти в период рецентрализации продолжает носить формально-юридический характер и основывается на общих принципах организации и функционирования различных органов власти согласно Конституции Российской Федерации 1993 года. Официальное признание за регионами права иметь самостоятельные правовые системы и самостоятельные системы органов региональной государственной власти обусловили необходимость создания эффективных правовых механизмов защиты федеральной конституции, а также региональных конституций и уставов в форме создания органов региональной конституционной юстиции

В работе аргументируется, что специфика федеративного государственного устройства, где должны быть согласованы интересы всех регионов, не допускает возможности региональным государственным органам замыкаться исключительно в региональных рамках. Учитывая, что региональные органы государственной власти вправе осуществлять общефедеративную власть путем участия в решении вопросов, отнесенных к федеральной компетенции, диссертантом делается вывод, согласно которому участие региональных государственных органов в реализации федеральных полномочий может обеспечиваться с помощью различных правовых способов и форм. При этом рассматриваются следующие формы участия регионов в деятельности федерального законодательного органа, выступление с правом законодательной инициативы, составление консолидированных бюджетов на взаимовыгодных условиях налогообложения и кредитования, одобрение конституционных поправок и ряд других

Поскольку единство системы региональных органов государственной власти (прежде всего, органов региональной исполнительной власти) предполагает их определенную соподчиненность, диссертант приходит к заключению о том, что оно основано на внутреннем разделении полномочий в государственном региональном управлении. Отмечается, что единство системы региональных органов государственной власти является относительным, так как в единой системе региональных органов власти, и особенно в органах исполнительной власти, действует принцип внутреннего разделения полномочий в государственном региональном управлении, который не предусматривает непосредственного вмешательства вышестоящего органа власти в компетенции нижестоящего, но позволяет вышестоящему устанавливать правила, обязательные для нижестоящих органов исполнительной власти. В работе демонстрируется, как абсолютизация принципа разделения региональной государственной власти между различными ее ветвями актуализирует проблему их раздробленности и разобщенности, способствует появлению и развитию различных конфликтных и дезинтеграционных процессов в регионе

Во втором параграфе *«Дифференциация институтов региональной власти: политико-правовой аспект»* анализируется юридическая институционализация распределения политической власти на региональном уровне

Исходя из того, что система региональных органов государственной власти предполагает одну из двух основных институциональных моделей организации государственной власти – одна из них основана на ценности централизации и монополизации региональной власти, а вторая – на идее разделения региональной власти, при которой определяются и уравниваются функции различных институтов региональной государственной власти, – автор показывает, что политико-правовая реализация принципа разделения органов региональной государственной власти, обеспечивающая их профилизацию в рамках реализации соответствующих государственно-властных полномочий, не нарушает ее единства – единства целей деятельности всех государственных институтов в регионе, позволяющего взаимодействовать органам региональной государственной власти.

Диссертант полагает, что фактическая реализация принципа разделения властей в субъекте Российской Федерации заключается в установлении региональных правовых норм и возникновении соответствующих им правоотношений, направленных на организацию взаимодействия всех органов региональной государственной власти таким образом, чтобы разделение органов региональной государственной власти телеологически было обусловлено необходимостью определения функций каждого из них, проведения их разграничения, а также установления полномочий и компетенции

Юридическая институционализация принципа разделения органов региональной государственной власти на уровне федерального законодательства рассматривается диссертантом в контексте реализации принципа вовлеченности российского региона в механизм вертикального разделения властей, а непосредственно конституционные основы разделения ветвей региональной государственной власти предписывают исходить из такой схемы властных взаимоотношений в регионе, когда осуществляется их взаимный контроль

В исследовании особое внимание уделяется тому факту, что процесс юридической институционализации региональной власти должен соответствовать основам конституционного строя государства, общим принципам организации, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, обладать законным характером, обеспечиваться экономически с позиции федерального и регионального бюджетов и предусматривать различные виды юридической ответственности высших должностных лиц субъектов Федерации на основе приоритетного характера конституционной ее формы. Специфика конституционной ответственности на региональном уровне, как указывает автор, состоит в особенностях процедуры отставки высшего должностного лица и возглавляемого им высшего органа региональной исполнительной власти, а наличие различных форм юридической ответственности региональных органов государственной власти выступает фактором их сдерживания от превышения своих полномочий.

В третьей главе «**Легитимация института региональной власти в современной России**» рассматривается процесс легитимации региональных политико-правовых институтов, регионального правотворчества в условиях модернизации российской власти.

По мнению автора, легитимация института региональной власти обусловлена реализацией принципа законности, на котором, в свою очередь, основан легалистский подход в исследовании легитимации регионального правопорядка. При этом легализации подлежит не только деятельность региональных органов власти, но и сама региональная власть как политико-правовой институт.

С точки зрения диссертанта, организация и деятельность региональных органов государственной власти выступает как фактор формирования регионального правового пространства, а ее легализация может быть осуществлена на основе формирования особого договорного режима федеративных взаимоотношений.

Автор считает, что легальность как принцип организации и деятельности региональных органов государственной власти является по своей природе юри-

дическим, а легитимность – политическим фактором стабилизации федеративного развития российской государственности.

В диссертации подчеркивается, что степень легитимности организации и деятельности региональных государственных органов может быть исследована при изучении кризисных ситуаций региональной государственной власти и ее политико-правовых институтов, определяться в соответствии с итогами региональных выборов или референдума. Диссертант полагает, что плюрализм интересов членов регионального сообщества обуславливает фрагментарность любой оценки региональной легитимации.

В работе анализируется особенность региональной легитимации институтов государственной власти, определяющей государственно-правовой порядок и стандарты поведения, значимые для представителей регионального сообщества. Далее делается вывод о том, что легитимация деятельности региональных органов государственной власти как процесс признания существующего регионального порядка управления обоснованным, отвечающим интересам региона будет иметь место лишь тогда, когда эту деятельность поддерживают не только большинство членов регионального сообщества, но и федеральная власть.

В диссертации показывается, как тенденция «вытеснения» из регионального депутатского сообщества социального слоя, представленного врачами, учителями, преподавателями высших учебных заведений, правозащитников, региональных национально-культурных автономий и роста депутатского представительства крупного и мелкого бизнеса приводит к наполнению региональной законодательной власти бизнес-элитой и бывшими административными функционерами, что существенно увеличивает значимость регионального представительного органа как мощной лоббистской структуры, способной контролировать ситуацию в области регионального законодательства, но уменьшает легитимность принятых ею решений.

В заключении диссертационного исследования подводятся его итоги, делаются теоретические обобщения и выводы, а также выдвигаются предложения и практические рекомендации рассмотрения региональной власти как полити-

ко-правового института, анализа политико-правовых принципов организации и деятельности органов региональной государственной власти, а также различных аспектов их легализации и легитимации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Комова Н Б , Лубский Р.А Институциональные матрицы в правовом пространстве России методология исследования // Правовое и политическое взаимодействие Сборник тезисов Всероссийской научно-теоретической конференции Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2004 – 0,3 п.л.

2 Комова Н Б К вопросу о региональной миграционной политике // Миграционная политика в XXI веке Материалы Международной научно-практической конференции 3–4 июня 2004 г Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2004 – 0,2 п л

3. Комова Н Б Региональная власть в системе обеспечения национальной безопасности // Национальная безопасность современной России основные угрозы Материалы Международной научно-практической конференции. 24–25 ноября 2005 г Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2005. – 0,3 п л

4. Комова Н Б К вопросу об институциональных основах региональной власти в современном российском обществе // Юрист-Правоведь. 2005 № 4. – 0,3 п л

№ 23252

РНБ Русский фонд

2006-4

25166

Печать цифровая. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс»

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

Заказ № 723. Тираж 100 экз.

Отпечатано в КМЦ «КОПИЦЕНТР»

344006, г. Ростов-на-Дону, ул. Суворова, 19, тел 250 11 25
