

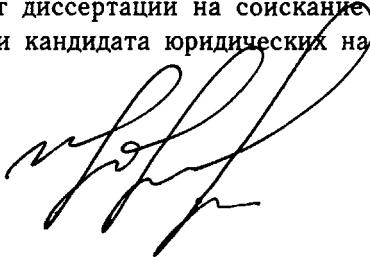
На правах рукописи

ЦАРЕГРАДСКАЯ Юлия Константиновна

ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ
И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ

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

Автореферат диссертации на соискание
ученой степени кандидата юридических наук



3 282 - 3

Орел - 2004

Работа выполнена на кафедре политологии, государственного и муниципального управления Орловской региональной академии государственной службы

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
МАКУЕВ Руман Харонович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малыгин Александр Яковлевич
кандидат юридических наук
Машкин Виктор Афанасьевич

Ведущая организация: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого

Защита состоится "10" февраля 2004 г. в 13⁰⁰ час.
на заседании диссертационного совета Д 502.004.02 в Орловской
региональной академии государственной службы по адресу:
302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а, актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Орловской
региональной академии государственной службы

Автореферат разослан "17" января 2004 года

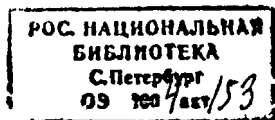
Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент

 Чижова Ю.А.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современная система исполнительной власти субъектов Российской Федерации во многом унаследовала ряд черт организации властных отношений в регионах, сформировавшихся в различные, периоды развития российского государства. Однако, за годы, прошедшие после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, продолжает осуществляться широкая, сталкивающаяся со многими сложностями, правовая реформа. Практически заново создано федеральное и региональное законодательство, но, вместе с тем, остается нерешенным целый ряд проблем: во-первых, все еще продолжают иметь место факты несоответствия регионального законодательства федеральному, что подтверждает практика Конституционного Суда РФ; во-вторых, наблюдается различный подход в оценке последствий противоречий между правовыми основами и практикой взаимоотношений органов государственной власти в многочисленных субъектах РФ; в-третьих, устойчиво сохраняется низкий уровень правосознания и правовой культуры общества в целом, что тормозит процесс развития в России демократического политико-правового пространства. Данные обстоятельства актуализируют проблему построения эффективно действующей вертикали власти как прагматико-политическую задачу, являющуюся отражением активного поиска форм, методов и средств совершенствования государственной власти в целом, и ее исполнительной ветви в частности.

В соответствии с этим, в практике институционализации государственной власти в субъектах Российской Федерации особое значение приобретает разработка концепций структурно-функциональной модели исполнительной власти, позволяющей оптимизировать взаимоотношения между двумя ее уровнями — федеральным и региональным. Вследствие этого возникает необходимость анализа политико-правового содержания



института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на основе результативного применения теории разделения властей, уточнения полномочий субъектов Федерации, учета активизации процесса институционально-правовой модернизации. Значимость подобного исследования обусловлена тем, что институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в настоящее время находится в стадии становления и развития, его политико-правовые и институциональные характеристики изучены не в полном объеме.

Содержание и направленность современной трансформации системы государственного управления в России свидетельствуют, что в центре происходящих преобразований находится и институт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Это подтверждается особенностями его политико-правовой институционализации. Не случайно, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ говорилось о том, что "...предстоит провести жизненно необходимую стране административную реформу. ...Сделать это нужно... в увязке с комплексом решений по разграничению полномочий между уровнями власти..."¹

Тема исследования интересна еще и тем, что решение соответствующих проблем российской государственности увязывается с эффективностью модернизации исполнительной власти в России, в связи с чем намечена целая система инновационных мероприятий по оптимизации федеративного устройства Российской Федерации, что может послужить мощным стимулом для обновления и совершенствования современной российской системы власти. Приведенные аргументы обуславливают необходимость изучения направлений совершенствования деятельности института высшего должностного лица субъекта РФ, способных обеспечить его эффективное функционирование в регионе. Именно это и подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, указывая на значение

¹ Регионология – 2003 – № 1–2 – С 15

данной государственной должности в системе исполнительной власти, являющейся "опорой президента в деле укрепления нашего государства".¹

Степень научной разработанности исследования.

В условиях проведения административной реформы, и прежде всего, модернизации системы исполнительной власти, исследуемая тема еще не получила адекватного своей актуальности отражения в научной литературе.

В основу теоретико-методологической базы, легли концептуальные положения по проблемам управления, власти, соотношения ее структур и функций, разработанные классиками зарубежной научной правовой и политической мысли: Ж. Блонделем, М. Вебером, Н. Макиавелли, М: Монтеские, а также отечественными учеными и практиками А.Д. Градовским, Б.А. Кистяковским, В.О. Ключевским, Н.М. Коркуновым, Е.Н. Трубецким, Б.Н. Чичериным и др.²

Теоретическую основу изучения правовой природы высшего должностного лица субъекта РФ составляют научные труды С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, Б.Н. Габричидзе, В.Н. Лысенко, Р.Х. Макуева, М.Н. Марченко, А.А. Муравьева, А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой и многих других исследователей.³

¹ Цит. по: Путин В.В. Государство – это закон // Российская Федерация сегодня. – 2000. – № 10. – С. 1; России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 года // Рос. газ. – 2002. – 19 апр.

² См.: Блондель Ж. Политическое лидерство. – М., 1992.; Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990.; Градовский А.Д. Проект губернской реформы // Собрание сочинений. Т. 9. – СПб, 1903.; Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. – М., 1911.; Ключевский В.О. Собрание сочинений. Т. 4. – М., 1990.; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2: Часть особенная. – 4-е изд. – СПб, 1903.; Макиавелли Н. Государь. – М., 1990.; Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1 // Общее государственное право. – М., 1894.; Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912.; Blondel Y. Executives. Encyclopaedia of Government and Politics. – London, New-York. – 1992.; Weber M. Economy and Society. – Vol. 1. – N.Y. – 1968.

³ См.: Баглай М.В. Социальная природа и некоторые проблемы современного российского государства // Вестник РАН. – 2000. – № 9. – С. 771–778.; Барциц И.Н. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм. – 2003. – № 3. – С. 19–39.; Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. – 1992. – № 3.; Бельский К. Исполнительная власть: Современный анализ старой правовой категории /

Политическое содержание функционирования высшего должностного лица субъекта РФ рассматривается в работах И.А. Батаниной, В.И. Бутова, Ю.С. Васютина, К.С. Гаджиева, В.Г. Игнатова, В.В. Огневой, А.С. Панарина, А.В. Понеделкова, Т.М. Рысковой, А.И. Соловьева, А. Тулеева и других авторов.¹

Концептуальные подходы, сформулированные перечисленными авторами заложили принципиальные теоретические основы для прогнозирования тенденций эволюции института высшего должностного лица субъекта РФ, а также для дальнейшего исследования его сущностных сторон. Продолжением

Бельский К., Цабрия Д. // Рос. Федерация. – М., 1995. – № 24. – С. 39–40.; Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 5–14.; Габричидзе Б.Н. Конституционное право России. – М., 1996.; Макуев Р.Х. Личность и российский федерализм: противоречия, причины и следствия. – М., 2003; Муравьев А.А. К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Журнал рос. права. – 2003. – № 8. – С. 11–19.; Исполнительная власть в РФ: Научно-практическое пособие. / Под ред. Ноздрачева А.Ф., Тихомирова Ю.А. – М., 1996. – 269 с.; Исполнительная власть в РФ: Проблемы развития. / Бачило И.Л. и др. – М., 1998. – 431 с.; Исполнительная власть: организация и взаимодействие. / Ред. Тихомиров Ю.А. – М., 2000. – 240 с.; Лысенко В.Н. Институт губернаторства в истории современной России: некоторые общие и отличительные черты. / Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 13–21.; Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: нерешенные проблемы // Федерализм. – 2003. – № 2. – С. 21–37.; Умнова И.А. Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы // РФ и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. – М., 1998. – С. 7–18.; Хабриева Т. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ // Федерализм. – 2003. – № 2. – С. 5–21.

¹ См.: Батанина И.А. Политическое управление в регионе: состояние, тенденции развития. – Тула, 1997. – 166 с.; Бутов В.И. Политико-правовая основа формирования и функционирования регионов-субъектов РФ // Северо-кавказ. юрид. вестн. – Ростов н / Д., 1998. – № 3. – С. 3–29.; Васютин Ю.С. Регион как субъект политической власти. – М. – Орел, 2002.; Лапина Н. Региональная власть: парадоксы переходного общества. / Лапина Н., Чирикова А. // Полития. – М., 2000 / 2001. – № 4. – С. 84–98.; Огнева В.В. Политическое управление. – Орел, 2003.; Рыскова Т.М. Лидерство в современном российском обществе: региональное измерение // Вестник МГУ. Серия 12. Полит. науки. – 1998. – № 6. – С. 66–72.; Соловьев А.И. Политическая власть в обозрении российских ученых // Вестник МГУ. Серия 12. Полит. науки. – 1998. – № 4. – С. 21–35.; Тулеев А. Государственная власть в регионе. – Кемерово, 1998. – 88 с.; Игнатов В. Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации сквозь призму взглядов ученых и практиков. / Игнатов В., Понеделков А. // Власть. – 2002. – № 7. – С. 47–53.

теоретических разработок в области управления, соотношения властных структур в регионе является настоящая диссертационная работа.

Объектом-диссертационного исследования являются правовые и политические отношения в сфере функционирования института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Предметом данного исследования выступает политико-правовое содержание института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и пути оптимизации его функционирования.

Цель исследования заключается в определении политико-правового содержания института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и выявлении основных направлений совершенствования механизмов его функционирования.

Задачи исследования. При изучении исследуемой проблемы поставлены и решены следующие задачи:

- выявить основные эволюционные формы института высшего должностного лица субъекта федеративного государства и проследить логику преемственности данного института в разные периоды существования российского государства;
- проанализировать политико-правовую сущность понятия института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- определить системно-функциональные характеристики института высшего должностного лица субъекта РФ;
- на основе сравнительного анализа выявить политико-правовую природу высшего должностного лица субъекта РФ в процессе эволюции политической власти;
- исследовать правовое состояние институционализации высшего должностного лица субъекта РФ;
- выстроить структурно-функциональную систему факторов эффективной деятельности института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;
- на основании оптимальной структурно-функциональной модели факторов эффективной деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выявить систему

перспективных направлений развития правовых основ института высшего должностного лица субъекта, РФ.

Методологическую базу исследования составляет комплекс научных подходов и методов познания политических, правовых и социальных явлений и процессов, в том числе: историко-философский, системный, компаративный, диалектический, синергетический, структурно-функциональный, институциональный, единства конкретно-исторического и концептуального изучения политико-правовых явлений и процессов, модельного абстрагирования, анализ и синтез, дедукция и индукция. В основу исследования были положены также парадигмы М. Фуко и Г. Беккера, позволяющие комплексно охватить данную проблему властных отношений в государстве.

При исследовании вопросов, лежащих на стыке нескольких научных направлений, на основе междисциплинарного подхода использовались также следующие методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, контент-анализ, которые способствовали раскрытию юридической природы института высшего должностного лица субъекта РФ на основе комплексного исследования Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, а также математико-статистический метод обработки и анализа результатов, в частности, метод анализа иерархий (МАИ) Т. Саати, используемый многими исследователями, в том числе и в ОРАГС, позволяющий в данной работе определить факторы эффективного функционирования высшего должностного лица субъекта РФ.

Теоретическую и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, решения Конституционного суда Российской Федерации, уставы (конституции) и законы субъектов Российской Федерации.

Для комплексного освещения проблемы диссертационного исследования использовались также публикации в периодических изданиях и результаты социологических исследований (анкетного опроса, интервьюирования).

Научная новизна исследования заключается в том", что впервые проведено комплексное исследование политико-правового содержания института высшего должностного лица субъекта федеративного государства, способствующее осуществлению факторного анализа с последующей классификацией мер обеспечения оптимального функционирования данного института. Последнее позволяет формировать эффективные прогностические модели в качестве вариантов приоритетных направлений совершенствования данного института как субъекта государственного управления и актора политических процессов. Полученные результаты исследования, их новизна и научная значимость получили отражение в следующих *положениях, выносимых на защиту*:

1. Современный институт высшего должностного лица субъекта РФ является продуктом общественно-исторических процессов, сформировавшимся на основе политического и правового опыта деятельности государственных органов в разные периоды развития российской государственности, что подтверждается, прежде всего, преемственностью отдельных организационных и функциональных элементов, характеризующих правовой статус данного института в рамках трансформации политической и правовой системы.

2. Различные наименования института высшего должностного лица субъекта РФ несут в себе нагрузку не только формального, но и содержательного характера, способную в процессе деятельности высшего должностного лица субъекта РФ привести к определенным политическим и юридическим последствиям, выражающимся в манипулировании политической властью в регионе, различных объемах правового статуса данного института, возникновении конфликтных ситуаций между ветвями и уровнями власти.

3. Отличия между статусами высших должностных лиц в различных классификационных группах субъектов РФ обусловлены не только неодинаковостью объемов полномочий и масштабов территорий, но и несовпадением стандартов теоретических характеристик и оценок значимости данного института, а также представлениями населения и законодателя о

его политической сущности и пределах допустимости корректировки содержательной стороны правовыми средствами.

4. Эффективная реализация доминирующего положения высшего должностного лица субъекта РФ зависит не только от сложности характера политических процессов в регионе и правового положения данного института в структуре государственной власти, но и от личностных качеств регионального лидера, его роли в консолидации функциональных усилий различных ветвей государственной власти на разных уровнях, а также от особенностей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

5. Устранение пробелов правовых основ института высшего должностного лица субъекта Федерации в региональном законодательстве, детерминированное, в том числе, необходимостью принятия решений в соответствии с нестандартными запросами региональной политической практики, обогащает его содержание соответствующими новыми формами и методами функционирования. Отражение в положениях правового статуса региональной специфики позволяет высшему должностному лицу субъекта РФ не только более эффективно решать собственные правотворческие и иные задачи, но и способствует дифференциации их по уровням компетенции.

6. Факторный анализ функционирования института высшего должностного лица субъекта РФ позволяет осуществить классификацию мер его совершенствования и сформировать систему направлений качественной оптимизации правовых основ как важнейшее условие обеспечения приоритета государственных интересов над групповой, личной политической конъюнктурой. Архитектура подобной системы наряду с другими содержит следующие меры: 1) устранить противоречия в федеральных нормативно-правовых актах, регулирующих формирование и функционирование исполнительной власти в субъектах РФ; 2) поддерживать баланс во взаимодействии властей в регионе; 3) четко определить правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ в системе взаимодействия властей региона. Выявленные направления

учитываются в принципиальных положениях разработанного автором на основе выводов данного диссертационного исследования проекта ФЗ "О правовом статусе высшего должностного лица субъекта РФ".

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты осуществленного в его рамках комплексного сравнительно-правового анализа высшего должностного лица субъекта РФ как политико-правового института могут служить основой для законотворческой деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Практическая значимость работы состоит и в том, что ее основные положения могут быть использованы в целях совершенствования деятельности института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Материалы исследования рассчитаны также на использование при разработке курсов лекций различных учебных дисциплин, таких как "Конституционное право Российской Федерации", "Административное право России", "Государствоведение", "Региональное право", "Теория государства и права" и др.

Апробация результатов диссертационного исследования Диссертация является логическим завершением, работы диссертанта, основные итоги которого опубликованы в семи научных статьях.

Результаты исследования обсуждались на заседаниях проблемных групп и совместных заседаниях кафедры политологии, государственного и муниципального управления, кафедры государственного строительства и конституционного права, теории и истории государства и права Орловской региональной академии государственной службы, а также на кафедре государственно-правовых дисциплин Академии права и управления РФ. Ряд положений и выводов настоящего диссертационного исследования был изложен на межрегиональной конференции молодых ученых "Социальное согласие, политическая стабильность, экономическое созидание в оценках молодых" (Орел, Орловская региональная академия государственной службы, 2002 г., 10 апреля); на заседании "круглого стола": "Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъекта Федерации и

органов местного самоуправления" (Орел, Орловский юридический институт МВД РФ, 2002 г., 25 апреля), на межвузовской конференции "Государственность России и государственная служба: пути развития" (Москва, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 2002 г., 26 апреля), а также на международной конференции молодых ученых "Российская государственность: истоки, становление, развитие, проблемы" (Орел, Орловская региональная академия государственной службы, 2003 г., 10 апреля). Кроме этого, результаты исследования внедрены в практику преподавательской и научно-исследовательской деятельности Орловской региональной академии государственной службы и Орловского государственного университета.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, состоящих из семи параграфов, заключения, библиографического списка литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обоснована актуальность темы диссертации, состояние научной разработанности проблемы, изложена научная новизна исследования; формулируется объект, предмет, определены, цели и задачи; обозначены методы исследования; дается обзор источниковедческой и эмпирической базы, подчеркивается практическая значимость работы, указываются формы апробации полученных результатов.

Первая глава "Теоретико-методологические основы института высшего должностного лица субъекта федеративного государства" состоит из двух параграфов.

В первом параграфе исследуется становление института высшего должностного лица субъекта РФ в структуре территориального управления российским государством на разных этапах развития. Автор выдвигает и обосновывает положение о том, что институт губернатора занимал одно из ведущих мест в системе государственных органов в дореволюционной России и именно данный институт послужил основанием для формирования современного института высшего должностного лица

субъекта РФ, наряду "с другими институтами (например, наместника, генерал-губернатора и др.), так как именно губернатор являлся назначаемым должностным лицом, представителем верховной власти в губернии и осуществлял в ее пределах политико-правовой надзор. После революции 1917 года данный институт преобразовался с учетом изменившейся общественно-политической ситуации в стране, и, по мнению некоторых специалистов, И.В. Сталин использовал опыт государственного управления Российской империей и фактически восстановил данный институт по дореволюционной модели, хотя и под другим названием. Назначаемых императором губернаторов сменили назначаемые ("рекомендуемые") генсеком первые секретари обкомов партии с огромной властью на подведомственной им территории.¹ Далее подчеркивается, что кардинальные преобразования, проводившиеся в стране в 1990-х гг., изменили статус рассматриваемого института в политической системе РФ, так как появились главы администраций, продолжившие практику губернаторства.

Обобщение функционирования данного института на разных этапах развития российской государственности позволяет сделать заключение о том, что учрежденная Петром I в 1708-1710 гг. в процессе административных преобразований, реформированная Екатериной II в 1775-1780 гг. губернаторская должность завершила процесс правовой институциональной эволюции после реформ 60-70-х годов XIX в. и обрела статус, сохранившийся до 1917 года. После революции данная должность была отменена, а впоследствии трансформирована в институт высшего должностного лица субъекта РФ.

Во втором параграфе раскрывается сущность института высшего должностного лица субъекта РФ как структурного компонента региональной исполнительной власти. Диссертант отмечает, что понятие института высшего должностного лица субъекта РФ шире понятия "высшее должностное лицо субъекта РФ", так как институционализация предполагает формализованный, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений в рамках политической и правовой системы. В

¹ См. Бельский К.С. О реформе губернаторской должности // Государство и право – 2001 – № 1 – С. 7.

контексте этого, обращаясь к анализу названий данного института, можно увидеть большое разнообразие, свидетельствующее о том, что нет его единого определения. Существуют следующие наименования: губернатор; глава администрации; Президент субъекта Российской Федерации; руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В этой связи обосновывается положение о том, что такое разнообразие наименований данного института является следствием моделирования территориально-государственного строительства российского государства и его федеративного устройства, закрепляющего в Конституции России шесть категорий субъектов РФ.

В соответствии с этим обстоятельством, как свидетельствует анализ нормативно-правовой базы в республиках в составе РФ, предусмотрена должность Президента, а в краях, областях и иных субъектах России до настоящего времени нет ясности в правовом отношении наименования института высшего должностного лица субъекта РФ. В этих субъектах Российской Федерации существуют должности губернатора и главы администрации, а также используется, хотя очень редко, двойное наименование должности — глава администрации (губернатор) и-губернатор (глава администрации).

Среди всех-понятий данного института наиболее распространенным для многих краев и областей является использование слова, "губернатор" для обозначения должности главы субъекта РФ. Обращаясь к этимологии слова "губернатор", следует отметить, что оно произошло от латинского "gubernator" и английского "governor", которые переводятся как правитель.

Институт губернаторства в современной России существует всего несколько лет. Впервые должность губернатора была учреждена в Нижегородской области.¹ Возвращение в политическую практику данного наименования должности в системе регионального управления произошло по инициативе субъектов РФ: Со временем, это явление нашло правовое зак-

¹ См.: Лысенко В.Н. Институт губернаторства в истории и современной России: некоторые общие и отличительные черты. / Лысенко В.Н., Лысенко Л.М. // Государство и право. — 1998. — № 5 — С. 13.

репление в уставах целого ряда субъектов Федерации. До этого, как известно, руководители регионов именовались главами администрации, что продолжает иметь место и сегодня.

Институт президентов субъектов РФ; как уже отмечалось, имеет отношение к обозначению высшего должностного лица определенной категории субъектов Российской Федерации, а именно республик в составе РФ. В различных республиках Президенты в соответствии с региональной нормативно-правовой базой являются главой государства и главой исполнительной власти; главой государства в республике; главой республики, ее исполнительной власти и Председателем Правительства; главой государства и его высшим должностным лицом; главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом.

Однако, при всей юридической значимости теоретических различий и оттенков в определении исходных начал в правовом положении Президентов, глав администраций, губернаторов в субъектах Российской Федерации отстаивается точка зрения о том, что все они обладают в сфере исполнительной власти компетенцией общего характера. С различной степенью детализации она раскрывается через функциональную характеристику высшего должностного лица субъекта РФ в конституциях и уставах субъектов Федерации и проанализирована в данном научном исследовании. В итоге делается вывод о том, что различные наименования института высшего должностного лица субъекта РФ в процессе деятельности данного института могут привести к определенным политическим и юридическим последствиям.

Вторая глава "Политико-правовое содержание института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации" состоит из трех параграфов.

В первом параграфе исследование структурно-функциональных характеристик высшего должностного лица субъекта РФ, управленческого профиля, а также принадлежности к видам и уровням государственной власти позволило провести анализ полномочий данного института. На основании рассмотрения полномочий, входящих в компетенцию высшего должностного

лица конкретного субъекта РФ, обобщены теоретические положения, позволяющие провести классификацию краев и областей РФ по объему полномочий, осуществляемых высшим должностным лицом субъектов РФ. В первую группу субъектов Российской Федерации по объему полномочий высших должностных лиц субъекта РФ включены регионы, в которых глава администрации (губернатор), будучи высшим должностным лицом, возглавляет высший орган исполнительной власти субъекта Федерации. Данное положение определено в уставах Приморского, Хабаровского краев, Ивановской, Иркутской, Курской, Орловской, Брянской и др. областей. Ко второй группе отнесены субъекты Федерации, в которых, помимо должности главы администрации (губернатора), являющегося высшим должностным лицом, установлена должность председателя правительства субъекта Российской Федерации, назначаемого решением главы администрации (губернатора). Подобная практика существует в Калужской, Ленинградской, Свердловской областях, а также в Москве и др. В третьей группе субъектов Российской Федерации система организации и функционирования власти напоминает парламентскую форму правления. Глава администрации (губернатор) имеет здесь лишь статус главы исполнительной власти и не наделен в полном объеме полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. В эту группу входят Алтайский край, Амурская, Белгородская, Тульская, Липецкая, Кемеровская области и др. Сосредоточение внимания на классификации субъектов РФ позволило автору проанализировать также и полномочия высших должностных лиц областей Центрального федерального округа. В результате чего выявлено, что высшие должностные лица отдельных областей Центрального Федерального округа (Воронежской, Липецкой и Орловской) обладают практически одинаковыми полномочиями, за исключением Орловской области, где функции губернатора дифференцированы, что обусловлено принятием специального закона Орловской области "О статусе губернатора Орловской области".

В соответствии с этим делается заключение о том, что существенные характеристики и закономерности функционирования

высшего должностного лица субъекта РФ свидетельствуют об отличиях в правовом статусе, которые объясняются не только наличием у них разных объемов полномочий, закрепленных в уставах, но и несовпадением теоретических характеристик и оценок значимости данного института.

Во втором параграфе определены место и роль института высшего должностного лица субъекта РФ в процессе эволюции политической власти. В начале автором исследуется понятие политической власти и отмечается, что в политической науке сложилось несколько подходов к пониманию данного феномена, которые акцентируют внимание на различных аспектах его проявления. Содержание политической власти раскрывается следующими группами характеристик: 1) способностями и возможностями определенных структурных образований отстаивать и претворять в жизнь определенные политические взгляды, установки, интересы и цели; 2) системой институционально закрепленных социальных отношений, сложившихся на основе реального доминирования той или иной группы в использовании ею прерогатив государства; 3) отождествлением с государственной властью. Опираясь на труды ученых, диссертантом обосновано положение о том, что при определении сущности политической власти в качестве исходного начала наиболее правомерной следует признать ее инструментальную трактовку, раскрывающую отношение к ней как к определенному средству, которое использует человек в тех или иных ситуациях для достижения собственных целей. В связи с этим автор обращает внимание на то, что высшее должностное лицо субъекта РФ в процессе эволюции политической власти следует рассматривать, во-первых, как политического лидера определенного субъекта Федерации; во-вторых, во взаимодействии с иными органами государственной власти, тем самым определив его место в данной системе.

Такой подход позволяет утверждать следующее: 1) специфика регионального лидерства в современной России свидетельствует о первенстве сильных личностей, находящихся у власти в регионах или влияющих на процесс принятия ключевых решений, в региональных политических процессах. Позитивным

примером служит карьера на этой должности почетного Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, губернатора Орловской области Е.С. Строева. Описывая его политическое участие, следует отметить такие качества как руководителя: ответственность и сотрудничество, уважение к личности, а также чувство корпоративной солидарности. Именно это, как полагают эксперты, в немалой степени способствует сохранению авторитета орловского губернатора в глазах политических лидеров и избирателей; 2) осмысление механизма взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ с Президентом РФ, с органами законодательной власти, как федерального так и регионального уровня, позволяет выдвинуть утверждение о координирующей роли данного института во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления. Подтверждением этому служит проведенное диссертантом социологическое исследование среди сотрудников Орловской и Курской администраций по выявлению политического содержания правового статуса данного института, позволяющее сделать выводы о том, что высшее должностное лицо субъекта РФ реально обладает властью в регионе, являясь главой исполнительной власти субъекта РФ и региональным политическим лидером; руководствуется в своей деятельности административными и правовыми методами регулирования, а также определяет темпы развития местного самоуправления, осуществляет управление регионом и выступает с законодательной инициативой.

Опираясь на теоретические и эмпирические положения, автор делает вывод о возрастающей лидирующей роли высшего должностного лица субъекта РФ, обусловленной его участием в консолидации функциональных усилий различных ветвей государственной власти на разных уровнях.

В третьем параграфе исследование нормативно-правовой базы, характеризующей правовое состояние института высшего должностного лица субъекта РФ, позволило выдвинуть и обосновать положение о том, что правовое состояние выражается в процессе существования и развития правовых норм, который в конечном итоге сводится к изменению их свойств и отношений.

В соответствии с этим анализируются правовые основы институционализации высшего должностного лица субъекта РФ с учетом ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Конституций (уставов) и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ. Подробный анализ правового состояния институционализации позволил установить, что высшим должностным лицом субъекта РФ может быть гражданин РФ, обладающий избирательным правом, не моложе 30 лет, проживающий на территории области не менее одного года. При этом делается акцент на исследование правового состояния данного института в отдельных областях Центрального федерального округа (Орловской, Воронежской и Липецкой). Как свидетельствует анализ уставов данных субъектов РФ, правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ в них соответствует федеральному законодательству, хотя и имеется некоторая вариативность (например, закреплены следующие названия высшего должностного лица субъекта РФ: губернатор (Орловская область) и глава администрации (Воронежская и Липецкая области); и губернатор, и глава администрации избираются сроком полномочий на четыре года (Воронежская и Липецкая области) и на пять лет (Орловская область).

Таким образом, диссертант приходит к заключению, что при устранении пробелов правовых основ института высшего должностного лица субъекта Федерации в положениях регионального законодательства, определяющих его правовой статус, учитывается специфика политического содержания исследуемого института!

Третья глава "Оптимизация института высшего должностного лица субъекта РФ: основные направления" состоит из двух параграфов.

В первом параграфе диссертант проводит анализ факторов эффективного функционирования высшего должностного лица субъекта РФ, которые получены в ходе исследования основных теоретических положений в области власти и государственного управления, правового состояния института высшего

должностного лица субъекта РФ, его компетенции и взаимодействия с иными органами государственной власти, а также проведенного диссертантом опроса экспертов, которыми выступили сотрудники Орловской и Курской администраций. Учет всех этих данных позволил создать модельную конструкцию эффективного функционирования данного института в реальной политической обстановке (см. приложение к диссертации). Данная модель представлена двумя большими группами факторов эффективного функционирования высшего должностного лица субъекта РФ: объективными и субъективными. Первая группа характеризуется такими факторами, как правовой, материальный, политический; а вторая группа — личностным и демографическим.

Наибольшим приоритетом, согласно результатам математической обработки суждений экспертов, обладают объективные факторы перед субъективными. Коэффициент весомости оценок факторов по этой подсистеме следующий: объективные факторы - 66,7%, субъективные - 33,3%.

Среди объективных факторов наиболее значимым признан правовой — 55,9%, за ним следуют материальный — 35,2% и политический - 8,9%. Из субъективных факторов приоритет экспертами отдается личностному фактору (83,3%) перед демографическим (16,7%). В соответствии с этим, диссертант делает вывод о том, что при совершенствовании института высшего должностного лица субъекта РФ акцент должен быть сделан на развитие правовых основ данного института с учетом приоритета правового фактора структурно-функциональной модели эффективного функционирования высшего должностного лица субъекта РФ.

Во втором параграфе анализируются перспективные направления совершенствования института высшего должностного лица субъекта РФ, в частности, развитие правовых основ данного института, так как именно это направление совершенствования является основным, учитывая структурно-функциональную модель факторов эффективной деятельности данного института в регионе, поскольку правовой фактор - один из приоритетных в подобной модельной конструкции. В связи с этим автор формулирует основные предложения, связанные с развитием

политико-правовых основ высшего должностного лица субъекта РФ, представив их в определенной системе. Архитектура подобной системы обусловлена структурно-функциональной моделью факторного анализа и в соответствии с этим предлагаются следующие меры: 1) устранить противоречия в федеральных нормативно-правовых актах, регулирующих формирование и функционирование исполнительной власти РФ, в том числе института высшего должностного лица субъекта РФ и привести их в соответствие с Конституцией РФ; 2) с учетом практики применения действующего законодательства, необходимо разработать новый единый закон об исполнительной власти, где предусматривались бы, в том числе, четкие разграничения правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ и Полномочного представителя Президента РФ, а также закреплялись общие принципы организации деятельности данных институтов, что позволило бы снять противоречия между ними в вопросах разграничения предметов ведения между органами исполнительной власти на федеральном уровне и высшим должностным лицом субъекта РФ; 3) региональным органам законодательной (представительной) власти субъекта РФ следует пересмотреть Конституции (уставы) регионов на предмет введения в них положений, более четко определяющих направления и пределы участия исполнительных органов власти субъекта РФ, в том числе высшего должностного лица субъекта РФ в законодательной процедуре; 4) необходимо создать такую систему "сдержек и противовесов", которая позволит более гибко и последовательно реализовывать принцип разделения властей на региональном уровне, обеспечивая своевременное устранение "перекоса" в сторону чрезмерного усиления одной из ветвей власти. Например, императив исполнительной власти нередко случается в тех субъектах Федерации, форма правления которых смоделирована с президентской республики (губернатор - глава субъекта РФ, он же возглавляет аппарат исполнительной власти в субъекте Федерации (правительство, коллегия), он же — последняя инстанция в правотворческом процессе и он же нередко "узурпирует" приоритеты рыночной политики, связей с другими субъектами,

с федеральными властями и т. д.). Обратный пример диктата законодательной власти, как уже отмечалось, встречается в субъектах РФ, форма правления которых близка к схеме парламентской республики. Такое положение, как правило, приводит к нарушению принципа разделения властей в регионе, порождает политические конфликты и негативно отражается на политической жизни всего регионального сообщества; 5) полнее определить правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ в системе взаимодействия властей региона и обозначить направления его функционирования, поскольку именно высшее должностное лицо субъекта РФ является координатором во взаимоотношениях между различными органами государственной власти, центрами политической власти и участниками политического процесса.

С учетом результатов факторного анализа, сформулированных направлений совершенствования правовых основ высшего должностного лица субъекта РФ разработан проект федерального закона "О правовом статусе высшего должностного лица субъекта РФ", который содержит в себе конкретные предложения по совершенствованию статуса данного института (см. приложение к диссертации).

В заключении диссертации подводятся итоги исследования. Аргументируются практические выводы и предложения по совершенствованию самого института высшего должностного лица субъекта РФ с целью придать развитию рассматриваемого института новые действенные импульсы.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Цареградская Ю.К. Высшее должностное лицо исполнительной власти субъекта РФ в системе политической власти //Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международ, сборник науч. трудов. Вып. 11. / Под ред. Кирикова О.И. - Воронеж, 2001.-0,4 п. л.

2. Цареградская Ю.К. Значение исторического опыта в современной практике совершенствования российского федерализма // Государственность и государственная служба России: пути развития: Материалы 1 междисциплинар. межвузовской конферен-

ции аспирантов. / Под ред. Егорова В.К. и др. - М.: Изд-во РАГС, 2002. - 0,2 п. л.

3. Цареградская Ю.К. Координирующая роль губернатора во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международ, сборник научных трудов. Вып. 14-15. / Под ред. Кирикова О.И. - Воронеж, 2002. - 0,4 п. л.

4. Цареградская Ю.К. Модернизация государственной службы в России через развитие правовых основ высшего должностного лица субъекта РФ // Государственная и муниципальная служба: состояние, проблемы и перспективы реформирования: Материалы первой международной конференции. - Курск, 2003. - 0,3 п. л.

5. Цареградская Ю.К. Политическое лидерство в России: региональный аспект // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международ, сборник научных трудов. Вып. 17. / Под ред. Кирикова О.И. - Воронеж, 2002. - 0,3 п. л.

6. Цареградская Ю.К. Роль губернатора в укреплении российской государственности // Современная российская государственность: политико-правовые проблемы демократической трансформации: Сборник материалов международ, конференции молодых ученых. - Орел: Изд-во ОРАГС, 2003. - 0,3 п. л.

7. Цареградская Ю.К. Российский исторический опыт совершенствования института губернатора // Политическая стабильность в контексте демократизации российского общества: проблемы теории и современная практика. / Под ред. Мерцалова А.А.: Материалы межрегион, конференции молодых ученых. - Орел: Изд-во ОРАГС, 2002. - 0,3 п. л.

 -3823

Издательство Орловской региональной академии государственной службы.
Заказ № 17. Тираж 100 экз. Объем 1,0 п. л. Формат 60х84 1/16.
Подписано в печать 6.01.2004 г.