

На правах рукописи

Яценко Ольга Васильевна

**ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ПОСТСОВЕТСКОЙ
МОДЕРНИЗАЦИИ**

**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 – 2007

Работа выполнена в Таганрогском институте управления и экономики

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мордовцев Андрей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Герман Оксана Борисовна,
доктор философских наук, доцент
Щеглов Борис Сергеевич

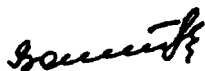
Ведущая организация – Поморский государственный университет имени
М В Ломоносова

Защита состоится 29 мая 2007 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д. 203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу. 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

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

Автореферат разослан 28 апреля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.М. Вакула

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена первоочередными целями и особенностями современного государственного строительства, проводимой постсоветским руководством страны институциональной политики в области публичной власти. Процессы развития институтов власти в Российской Федерации вызвали необходимость введения в законодательство соответствующих современному проекту модернизации механизмов государственно-правовой ответственности субъектов властных отношений. Масштабы проводимых в стране правовых, политических и социально-экономических преобразований, направленных на формирование демократического федеративного государства, предполагают необходимость возникновения институциональной системы ответственности государственной и муниципальной власти перед многонациональным народом, населением субъектов РФ, жителями муниципальных образований, а также их представителями и др. Так, наиболее острый практический интерес в последние годы вызывает вопрос о досрочном прекращении полномочий выборных лиц в системе государственной власти и местного самоуправления, как способе реализации их правовой ответственности перед избирателями за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Кроме этого, имеет теоретическую и практическую значимость, в контексте укрепления конституционной законности и проблемы достижения и сохранения стабильности функционирования институтов публичной власти в России, вопрос об ответственности органов государственной власти субъектов РФ перед федеральным центром, в частности, понимание специфики институтов президентского влияния в региональной правовой политике, правовых механизмов федерального вмешательства и централизованного контроля, вопрос о санкциях в этой области властных отношений и т.д. Тем более, что во второй половине 2000 г. в результате очередной в истории российского государства административной реформы изменилась конфигурация институтов государственной власти, про-

изошел переход к трехуровневой системе управления между федеральными и региональными институтами власти и управления появились полномочные представители Президента РФ

В теоретическом плане институт государственно-правовой ответственности привлекает к себе пристальное внимание специалистов в различных областях юридического знания, теории права и государства, конституционалистов, представителей административного права и др. Эта проблема, но уже в политическом ее измерении, решается и многими отечественными политологами. Тем не менее многие аспекты государственно-правовой ответственности все еще остаются малоисследованными, особенно, когда речь идет о различных деформациях этого политико-правового института, связанных с характерными для транзитивного общества энтропийными проявлениями.

Именно теоретическая и практическая значимость исследования института государственно-правовой ответственности как важнейшего условия эффективного функционирования механизма государства и побудила диссертанта обратиться к эвристическим возможностям таких научных направлений, как юридическая и этнополитическая конфликтология. С этих позиций автор рассмотрел генезис и становление института государственно-правовой ответственности не только на федеральном, но и на региональном уровнях, показал их взаимосвязь в российском политико-правовом пространстве.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы, связанные с пониманием природы и особенностей правовой и политической ответственности институтов государственной власти, привлекают внимание исследователей на протяжении длительного времени. Основы научного поиска были заложены еще в трудах античных мыслителей: Аристотеля, Платона, Сенеки, Цицерона. Однако их идеи носили либо сакрально-космологический, либо наивно-интуитивный характер и отражали мироустройство древних цивилизаций. В более поздний период проблемы взаимоотношений институтов государственной власти разрабатывались Ж. Боденом, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Т. Гоббсом, К. де Мальбером,

Ориу, Ж-Ж Руссо, Дж Остиним и другими представителями западной политической, философской и юридической мысли

Несомненный интерес представляют и исследования российских государствоведов конца XIX — начала XX вв, идеи которых оказывают огромное влияние на современное представление о политической и правовой природе ответственности органов государственной власти и должностных лиц, способах борьбы с различного рода злоупотреблениями и иными незаконными действиями представителей публичной власти. Прежде всего, необходимо выделить работы Н.А. Бердяева, А.Д. Градовского, И.А. Ильина, К.Н. Леонтьева, К.П. Победоносцева, Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина и др. Отдельно можно отметить труды русских евразийцев, прежде всего, Н.Н. Алексеева и Н.С. Трубецкого, которые не только подвергали критике политико-правовую позицию большевизма, но и предлагали собственный проект государственного устройства, стремились учитывать особенности национальной правовой и политической культуры.

Среди современных зарубежных исследователей стоит обратить внимание на работы Д. Валадеса, М. Дюверже, Р. Льюоренте, В. Меркеля, Дж. Уилсона, А. Шайо, К. Шмитта, Ю. Хабермаса и др.

Немало трудов, посвященных анализу политических, философских, юридических и исторических аспектов государственной власти, правовой ответственности ее институтов, федерализма, принадлежит и современным российским авторам. Прежде всего, необходимо отметить монографические исследования и научные статьи В.А. Ачкасова, М.Н. Афанасьева, П.П. Баранова, Н.А. Бобровой, А.В. Безрукова, В.Ю. Верещагина, Б.В. Грызлова, Н.М. Колосовой, С.Е. Каптерева, Е.В. Ковряковой, А.А. Кондрашева, Н.В. Кочетковой, М.А. Краснова, В.И. Лафитского, В.Я. Любашица, В.В. Макеева, А.Ю. Мордовцева, А.И. Овчинникова, М.И. Пискотина, Л.П. Рассказова, А.С. Сергеева, В.Н. Савина, Р.Ф. Туровского и др., которые и явились теоретической и методологической основой диссертационного исследования.

Отдельные проблемы государственно-правовой ответственности рассмотрены в работах С А Лвакьяна, А С Автономова, С.С Алексеева, М В Баглая, А А Безуглова, Е В Грызуновой, Т Б Дмитриевой, А.Н. Домрина, Е И Козлова, О.Е. Кутафина, А А Кондрашева, А А. Корнилаева, А Н Кокотова, В А Кучинского, О.Э Лейста, Л А Окунькова, Ж И Овсепян, В Е Чиркина, М Д Шиндяпиной, Б С Эбзеева

Тем не менее, несмотря на то, что отдельные стороны темы данного диссертационной работы получили освещение в работах различных исследователей, институт государственно-правовой ответственности и особенности его функционирования в современной России не являлись предметом специального научного исследования. В настоящей диссертационной работе проведено его комплексное изучение.

Объектом диссертационного исследования являются институты публичной власти в период политико-правового реформирования отечественной государственности, а **предметом** – институциональные формы государственно-правовой ответственности в современной России.

Цель диссертационного исследования – институциональный и конфликтологический анализ функционирования и трансформации государственно-правовой ответственности в рамках постсоветской модернизационной стратегии.

Для достижения поставленной цели в работе необходимо решить следующие **задачи**:

- сформулировать понятие, выделить признаки и виды государственно-правовой ответственности, проанализировать основные теоретико-методологические подходы к исследованию этого института,
- определить место и значение государственно-правовой ответственности в системе регулирования властных отношений с учетом национальных политических и юридических реалий,
- интерпретировать проблему сохранения авторитета публичной власти как исходной формы легитимации ее институтов в контексте формирования механизма государственно-правовой ответственности,

– обосновать институт государственно-правовой ответственности в качестве одного из важнейших условий легитимации власти,

– выявить и систематизировать структурные элементы и закономерности постсоветской институциональной политики в сфере правовой ответственности государственной власти в условиях транзитивного общества;

– на основе анализа зарубежного опыта, российской нормативно-правовой базы и современной практики дать характеристику институтам парламентского контроля и парламентской ответственности правительства, рассмотреть особенности отрешения от должности в постсоветской России,

– оценить значимость, состояние и перспективы развития института и правовых механизмов федерального вмешательства в контексте отечественного государственно-правового строительства и федеративной трансформации

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

1 Выделены теоретико-методологические особенности и ориентиры институционального измерения государственно-правовой ответственности, представлено ее определение в качестве целостного политико-юридического явления, включающего позитивный и негативный аспекты

2 Определено значение государственно-правовой ответственности как важнейшего условия эффективного функционирования институтов публичной власти, обоснованы ее стимулирующая и превентивная (в плане предупреждения неправомерного поведения должностных лиц) роль

3 Обоснована необходимость преодоления узкого понимания публичной легитимации как односторонней «доверительности» без учета культурно-исторических и институциональных особенностей, обуславливающих взаимную политико-правовую ответственность институтов государственной власти и гражданского общества

4 Исходя из смысловых контекстов категории «легитимность» и авторитета публичной власти как ее начальной формы, государственно-

правовая ответственность определена в качестве институционального фактора, влияющего на признание гражданами имеющих место формы организации власти и методов ее осуществления.

5 Установлены основные закономерности институционализации политико-правовой ответственности государственной власти на федеральном и региональном уровнях в контексте трансформации постсоветской российской государственности

6 Институт парламентского контроля определен как значимый в условиях политической нестабильности способ обеспечения ответственности исполнительной власти перед представительным и законодательным органом Российской Федерации, важный элемент механизма представительной демократии

7 Выявлена взаимосвязь функционирования институтов федеральной интервенции и государственно-правовой ответственности региональной власти в современной России

Положения, выносимые на защиту:

1 Государственно-правовая ответственность – это ответственность органов государственной власти и должностных лиц за соответствие (проспективный, позитивный аспект) или несоответствие (ретроспективный, негативный аспект) их деятельности полученному от носителя суверенитета и единственного источника власти мандата доверия, которую они несут в рамках национального или международного политико-правового пространства Государственно-правовая ответственность является одним из факторов, влияющих на эффективность и направленность функционирования институтов публичной власти, что особенно важно в условиях поиска стратегии устойчивого политического и социально-экономического развития

2 В структурном и содержательном плане институт государственно-правовой ответственности определяется взаимодействием следующих элементов а) *конституционного*, устанавливающего порядок возникновения органа государственной власти (должностного лица) и, соответственно, его первичный (выборный) или вторичный (формируется или назнача-

ется первичным) характер, место и роль в государственном аппарате, б) *функционального*, пронизывающего из определения цели и задач конкретного государственного органа, наделения его необходимыми полномочиями, за надлежащую реализацию которых он и несет ответственность, и включающего механизм легального разграничения полномочий органов на различных уровнях осуществления власти, в) *персонального*, предполагающего индивидуальную политико-правовую ответственность представителей властных структур, как на федеральном, так и на региональном уровнях за выполнение работником определенного ему (каким-либо видом нормативного акта) круга дел в рамках имеющихся властных полномочий

3 Институт публично-правовой ответственности включает политические и правовые меры воздействия на деятельность властных структур и по своему регулятивному (объекту и объективной стороне) и отраслевому потенциалу шире государственно-правовой ответственности Институциональные субъекты публично-правовой и государственно-правовой ответственности несут ее перед народом, гражданином, населением определенной территории (субъекта федерации и т.п.), государством и др. К видам государственно-правовой ответственности следует отнести *конституционную* (как наиболее тесно соприкасающуюся с политической и моральной ответственностью), *федеративную* (связанную с политико-правовым механизмом и институтами федерального вмешательства и централизованного контроля) и *международно-правовую ответственность*

4 Авторитетное полномочие власти основано на легитимности публичных (властных) институтов, которая включает следующие компоненты а) мнение народа (или, по крайней мере, большинства граждан) о законности и правомерности данной власти, б) политическую культуру, ценности и приоритеты властных элит (в диапазоне от консерватизма до революционности), в) функционирующий и признаваемый большинством населения государства механизм политико-правовой ответственности властных структур перед народом (нацией, институтами гражданского общества, отдельным человеком), который может действительно иметь место либо декларироваться,

представлять собой имитационный институциональный дизайн, зафиксированный на нормативно-правовом уровне, но в действительности не функционирующий вследствие серьезных политико-правовых, экономических или духовно-нравственных деформаций. Имитация института публично-правовой ответственности органов власти характерна не только для авторитарных или тоталитарных политических режимов, но обнаруживает себя и в условиях перехода к демократической государственности, например, в случаях установления олигархической или бюрократической модели национального развития.

5 Становление института государственно-правовой ответственности в условиях модернизации отечественной государственности обусловлено политическими, юридическими и экономическими особенностями постсоветского периода: а) к числу *общих* социально-исторических закономерностей относится высокая степень неустойчивости развития правовых, политических и экономических отношений, обусловленная быстрым «импортом» многих западных институтов (президентства, импичмента, омбудсмана, федеральной интервенции и др.), кризисом доверия общества по отношению к публичной власти, б) к *специальным* политико-правовым закономерностям генезиса, развития и функционирования этого института относятся, во-первых, имеющая свои истоки в советской политической и юридической практиках убежденность в отрицательном влиянии института государственно-правовой ответственности на авторитет властных структур, во-вторых, неизбежное разрушение законности и правового порядка, в том числе и в системе властных отношений, свойственное реализации проекта правового государства в постсоветский период (тоталитарный режим может трансформироваться в демократический только через период полицейского государства), в-третьих, характерное для второй половины XX в. расширение сферы государственно-правового вмешательства в общественные (политические, экономические и др.) процессы, в рамках которого деление системы права на публичные и частные отрасли становится все более и более условным (в гражданском, торговом,

семейном праве появляются элементы публично-правового регулирования и т д)

6 Государственно-правовая ответственность главы государства и исполнительной власти в правовом демократическом государстве во многом определяется уровнем развития, эффективностью функционирования и спецификой содержания института парламентского контроля В российском законодательстве, а также в Регламенте Государственной Думы от 22 января 1998 г (в редакции от 17 ноября 2006 г.) предусмотрены более разнообразные формы парламентского контроля по сравнению с Конституцией РФ. Парламентский контроль включает вопрос о доверии Правительству, институт отрешения от должности Президента РФ как особый порядок реализации государственно-правовой ответственности высшего должностного лица, ратификацию и денонсацию международных договоров, утверждение указа о введении военного и чрезвычайного положений (санкционирующий, резолютивный контроль), институт парламентского и депутатского запроса, институт ответственности Правительства по исполнению бюджета и др

7 Развитие института федеративной ответственности в современной России определяется изменением конфигурации и содержания властных отношений, направленных на укрепление единства и стабильности отечественной политической и правовой систем, исправление возникших в начальный период становления демократической государственности перекосов в процессе федерализации публичной власти Основными способами реализации федеративной ответственности являются институты федерального вмешательства (включающие и право на использование согласительных процедур при разрешении конфликтов между центром и регионами и т д), и чрезвычайного положения, институт полномочных представителей президента, институт главных федеральных инспекторов и др

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования выступают отраженные в трудах различных авторов идеи в области теории государства и права, конституционного права, сравнительного правоведения, концепции правовой и политической ответственности и др

При написании диссертации были использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы познания. На основе диалектико-материалистической теории исследование велось с позиции связи доктринальных, исторических и практических аспектов. Исторический и логический методы познания позволили выявить особенности развития института государственно-правовой ответственности в постсоветской России, показать его эволюцию и значение для процессов современного политико-правового реформирования.

Структурно-функциональный анализ направлен на понимание сущности исследуемых правовых и политических явлений с помощью определения их функций и взаимодействия, значения для развития национальной государственности.

Для изучения институционализации государственно-правовой ответственности и выявления ее конфликтогенного характера функционирования ряда институтов публичной власти использовались методы юридической и этнополитической конфликтологии, а также принципы и эпистемологические схемы современной аксиологии права.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют конституции РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, нормативно-правовые акты РСФСР.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования. Материалы и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования проблемы институционализации государственно-правовой ответственности в современной России. Полученные в работе результаты дополняют и развивают соответствующие разделы общей теории государства и права, конституционного права политологии, политической регионалистики, могут быть использованы при чтении различных спецкурсов в рамках государственно-правовой специализации, а также представляют интерес в контексте стратегии отечественных институциональных реформ в политико-правовой сфере.

Апробация исследования. Основные идеи и выводы диссертации изложены в 6 опубликованных работах общим объемом 1,9 п. л., в том числе в одной статье, опубликованной в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки России, а также представлены в научных докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Результаты исследований использовались при проведении лекционных и семинарских занятий по таким дисциплинам, как конституционное право России, теория государства и права, основы федерализма, а также в рамках спецкурса по актуальным вопросам современного избирательного права, прочитанного автором диссертации для председателей участковых избирательных комиссий г. Таганрога.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики.

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, определяются степень разработанности решаемых проблем, предмет и объект, ставятся цели и задачи, излагаются методы исследования, отмечается научная новизна и формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается оценка научно-теоретического и практического значения диссертации, приводятся сведения об апробации ее основных результатов

Первая глава «Институт государственно-правовой ответственности (теоретико-методологический анализ)» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Понятие и виды государственно-правовой ответственности»* проведен анализ различных подходов к пониманию сущности и значения института государственно-правовой ответственности, определены сложившиеся в юридической науке позиции

Диссертант отмечает, что среди правоведов, исследующих проблемы правовой, политико-правовой, государственно-правовой и конституционной ответственности, можно выделить сторонников «негативной» (ретроспективной) ответственности и сторонников ответственности «двухаспектной» (широкий подход к пониманию природы правовой ответственности), включающей в себя как «негативную», так и «позитивную» ответственность

Юридическая ответственность в широком смысле слова представляет собой правоотношение между государством в лице его определенных органов и субъектами права, отвечающими перед обществом и государством за точную и добросовестную реализацию содержащихся в нормах права и обращенных к ним соответствующих требований, предписаний. Именно такой вариант понимания сущности правовой ответственности (соискатель считает, что двухаспектный вариант понимания юридической ответственности следует называть «правовой ответственностью») и дол-

жен быть положен в основу определения категории «государственно-правовая ответственность»

Далее диссертант анализирует соотношение государственно-правовой, политической и конституционной ответственности, а также останавливается на моральном аспекте ответственности государственных институтов перед народом как единственным источником власти. Так, на основе рассмотрения мнений различных авторов и их критической оценки соискатель отмечает, что государственно-правовая ответственность достаточно часто имеет ярко выраженный политический характер и тесно соприкасается с политической ответственностью и в ряде ситуаций (например, в период национальных катастроф, системных кризисов) предполагает еще и моральное измерение.

Есть и такие подходы, с которыми диссертант не может согласиться, хотя бы в силу их недостаточной логической корректности и практической взвешенности. В частности, в работе критически оценено мнение Н.А. Бобровой и Т.Д. Зражевской, полагающих, что государственно-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности, тогда как конституционная ответственность – это особый вид юридической ответственности, включающий в себя политическую, моральную, и юридическую ответственность. Хотя было бы точнее именовать ее политико-правовой ответственностью.

Отдельно в диссертационном исследовании рассматривается вопрос о целесообразности введения в понятийный аппарат современной юриспруденции *института публично-правовой ответственности*. Диссертант в полной мере разделяет позицию тех авторов (И.А. Умнова, М.А. Краснов, В.Н. Савин и др.), которые полагают, что эвристическая и практическая значимость этого политико-правового института состоит, прежде всего, в необходимости систематизации форм и мер ответственности, применяемых государственной властью. В то же время соискатель отмечает, что институт публично-правовой ответственности шире, чем государственно-правовая ответственность, т.к. по объекту и объективной стороне публично-правовая ответственность охватывает отношения, регули-

руемые не только конституционным, но и административным, муниципальным, финансовым и иными отраслями права, т.е. является межотраслевым

Далее в параграфе рассмотрены виды государственно-правовой ответственности: конституционная ответственность, федеративная ответственность и международно-правовая ответственность. Проанализированы правовые и политические механизмы и основания этих институтов.

В завершение параграфа соискатель констатирует, что институт государственно-правовой ответственности, будучи напрямую связанным с функцией государства по охране правопорядка, выступает важным условием воплощения прав и свобод человека в социальной действительности. Более того, при этом отчетливо проявляются ценностные ориентиры государства, особенности его политического режима и правовой культуры граждан.

Второй параграф *«Государственно-правовая ответственность в системе регулирования властных отношений»* посвящен обоснованию того, что институт государственно-правовой ответственности и, следовательно, конституционно-правового принуждения не контролирует демократию и не подрывает авторитет высшей государственной власти, напротив, обеспечивает цивилизованные формы взаимодействия государства, общества, индивида в процессе их жизнедеятельности, является основной гарантией сильного демократического правового государства, способного обеспечивать не только права и свободы каждого индивида и общества в целом, но и (что не менее важно в условиях такого сложного в политико-территориальном и этническом плане государства, каким является Россия) защиту и представительство в органах публичной власти федерального, регионального и местного уровней культурных и социальных интересов всех проживающих на территории страны народов, их полноправное участие в современном государственном строительстве.

В параграфе указывается, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации народ является единственным источником власти в России и потому он в праве осуществлять контроль за деятельностью всех

институтов этой власти. Последние же должны нести ответственность перед каждым гражданином нашего государства и общества в целом, отдельными этническими общностями, социальными и профессиональными группами за сохранение единства и территориальной целостности Российской Федерации, единства правовой системы страны, соблюдение прав и свобод человека и гражданина на всей территории России.

Диссертант отмечает, что в общем виде государственно-правовая ответственность формируется на основе взаимодействия трех главных элементов: а) осознания своего долга перед населением страны властными элитами, б) оценки правомерности и политической целесообразности деятельности органов государственной власти и должностных лиц, в) наложения санкций в определенных действующим законодательством, в том числе и Конституцией РФ, случаях.

В этом же параграфе диссертант акцентирует внимание на мерах публично-правовой и государственно-правовой ответственности, которые можно разделить на две группы: а) меры ответственности за нарушение законодательства (конституции, законов, иных нормативно-правовых актов), б) меры ответственности, которые должны наступить за ненадлежащее исполнение субъектом власти возложенных на него функций.

Смысл и значение публичной ответственности в федеративных отношениях заключается в том, что она должна обеспечивать единую сквозную и сбалансированную ответственность Российской Федерации и ее территорий перед гражданином, народом и населением отдельных регионов, а также ответственность институтов государственной власти субъектов РФ перед федеральными структурами за невыполнение возложенных функций, нарушение законов и нанесение вреда. Именно публичная ответственность федерации и ее субъектов как носителей государственной власти, урегулированная правом, становится публично-правовой ответственностью.

В завершение параграфа соискатель обращает внимание на то, что, государственно-правовая и связанная с ней политическая ответственность задействованы на разных уровнях. Можно говорить о правовой и полити-

ческой ответственности институтов государственной власти, правящих политических сил либо отдельных избранных властных представителей (Президента, депутатов и др.) перед народом. В данном случае в качестве объекта ответственности (перспективной и, если будут на то достаточные основания, ретроспективной, негативной) следует рассматривать предвыборные обещания о выполнении программных положений, совершении определенных действий, эффективное руководство на протяжении периода пребывания во властных структурах, соответствие занимаемой государственной должности и др. Политико-правовым механизмом реализации ответственности в этом случае являются процедура выборов, различные формы непосредственной и представительной демократии и др.

В третьем параграфе *«Авторитет институтов государственной власти в контексте их политико-правовой ответственности»* диссертант анализирует процессы укрепления авторитета и легитимности государственных институтов в период модернизации национальной политической жизни и связанную с ними проблему формирования правового механизма ответственности государственной власти.

В параграфе отмечается, что падение авторитета власти – это источник утраты легитимности ее институтов. Причем, в первом приближении, легитимность власти предполагает принятие и поддержку ее гражданами как отвечающую их представлениям о порядке и справедливости. Политические же трансформации XX столетия придали понятию «легитимность» новые смысловые политические и юридические измерения. Так, С.М. Липсет, отталкиваясь от веберовской традиции, определяет легитимность как качество системы, ее способность поддерживать веру населения и социальных групп в то, что существующие политические и правовые институты наиболее соответствуют данному обществу, и справедливо связывает ее с ценностной динамикой развития социальных институтов. Отсутствие легитимности в XX веке, кроме всего прочего, складывается из аномии, отсутствия нормотворческих институтов, определяющих содержание норм права, политической безответственности публичной власти, идеологического «вакуума», вседозволенности и т.д.

Вопросы переходного или постсоциалистического (для современной России) периода не ограничиваются проблемами возникновения государства, его функциями и изменением социально-экономического базиса, но включают и такие существенные для государственоведения проблемы, как специфика формирования высших органов государственной власти, особенности их отношений между собой и с населением (обществом или гражданским обществом) Причем, последнее как раз и является одним из показателей устойчивости демократической власти, органичности либерального государственно-правового режима для России.

Соискатель приходит к выводу, что авторитетное полномочие власти можно охарактеризовать как ее влияние, основанное на легитимности публичных институтов: один субъект политической жизни располагает властным авторитетным полномочием в отношении другого субъекта, поскольку тот рассматривает притязания первого в отношении себя как в полной мере обоснованные и *правомерные* (и легальные)

Легитимность же включает в себя следующие компоненты а) мнение народа (или, по крайней мере, значительной его части) о законности данной власти, б) осознание правящими элитами своего права на власть, в) признаваемый большинством населения государства механизм политико-правовой ответственности властных структур перед народом (нацией, институтами гражданского общества, отдельным человеком), который может действительно иметь место либо декларироваться, представлять собой имитационный институциональный дизайн, зафиксированный на нормативно-правовом уровне, но в действительности не функционирующий вследствие серьезных политико-правовых, экономических или духовно-нравственных деформаций, что присуще, например, некоторым тоталитарным государствам, в которых «вожди» позиционируют себя «защитниками народа», способными в любой момент покарать «зарвавшихся» чиновников, причем, любого ранга. Однако с имитацией института правовой и политической ответственности органов государственной власти можно столкнуться и в условиях перехода к демократическому режиму, в случаях установления олигархического или бюрократического вариантов осуществления публичной власти

В завершение параграфа диссертант на основе проведенного им исследования особенностей взаимосвязи и взаимовлияния института государственно-правовой ответственности, механизма обеспечения легитимности публичной власти и способов поддержания ее авторитета в обществе в демократических и авторитарных типах политико-правовых режимов (на примере России и других государств) приходит к нескольким выводам

Во-первых, в историческом плане предпосылками усиления значения института государственно-правовой и политической ответственности в обществе (преимущественно в западной политической традиции) явилось развитие механизма демократической структуры публичной власти. Известно, что абсолютизм характеризуется соединением всех видов власти – исполнительной, законодательной и судебной – в одних руках, и в этих условиях ответственность государственной власти абсолютно персонифицирована и имеет сакрально-традиционный, а не политико-правовой характер. Во-вторых, через формирование представительных, а позже парламентских институтов возник правовой механизм взаимной ответственности власти и подвластных. В-третьих, не следует соглашаться с мнением тех современных исследователей, которые утверждают о «безответственности» государственной власти как атрибуте авторитарного режима. Фундаментальные работы классиков российского консерватизма (К.П. Победоносцева, И.Л. Солоневича, Л.А. Тихомирова и др.) позволяют уяснить политические и юридические возможности отечественного монархически-авторитарного режима, его способность в решении многих «вечных» для страны вопросов. Организация системы местного самоуправления, регулирование национальных и межконфессиональных отношений, парламентаризм и народное представительство и др. В-четвертых, используя частнонаучные и специально-юридические методы познания (социологический, исторический, нормативно-аналитический, сравнительно-правовой и др.), соискатель анализирует зафиксированную в Конституции РФ конфигурацию институтов государственной власти и оценивает ее с позиции функционирования механизма государственно-правовой ответственности в современной России

Вторая глава «Политико-правовая институционализация ответственности государственной власти в современной России» состоит из трех параграфов, посвященных исследованию формирования и функционирования института государственно-правовой ответственности в постсоветской России, специфики мер публично-правовой ответственности и способов ее реализации на федеральном и региональном уровнях

В первом параграфе «*Трансформация современной российской государственности и политико-правовая ответственность публичной власти*» диссертант рассматривает важные динамические характеристики института государственно-правовой ответственности, его сопряженность с направленностью и содержанием трансформации отечественной государственности

В начале параграфа соискатель отмечает методологическую необходимость и эвристическую целесообразность использования факторного анализа для такого рода исследований, что связано с природой модернизации властных отношений в современной России и постепенной сменой проекта реформирования переходом от стратегии вестернизации к модели суверенной демократии, предполагающей сочетание институциональных инноваций и национальных традиций. Именно в этом контексте в параграфе рассматривается место и роль государственно-правовой ответственности в условиях преодоления неустойчивого политико-правового и социально-экономического развития

Политические процессы весьма разнообразны по своим основным параметрам. Так, в зависимости от характера изменений, выделяют эволюционный и революционный типы. Предполагается, что стабильный тип политического развития характерен для обществ, где существуют достаточные институциональные гарантии и общественный консенсус, предотвращающие резкие изменения политического курса и тем более резкую смену политического режима.

Представители теории политической модернизации выделяют благоприятные и неблагоприятные факторы этого процесса. Среди благоприятных называлось успешное социально-экономическое развитие государств, а так-

же активное их сотрудничество со странами Западной Европы и США. Среди неблагоприятных отмечались сохранение элементов традиционного общества, нежелание правящих элит поступиться своими интересами ради обновления страны, неграмотность, отсутствие рационального сознания у большинства населения.

Диссертант предлагает собственное понимание отмеченного выше момента и считает, что вряд ли можно утверждать о наличии общей схемы, не учитывающей правокультурные, геополитические и исторические особенности, имеющий место институциональный профиль в политико-правовой и социально-экономической сферах, а также те издержки, которые возникли, например, в постсоветской России в результате институциональной смены. Тем более, что постепенно и в работах ряда представителей теории модернизации наблюдается отход от принципов *европоцентризма* (в параграфе соискатель подробно останавливается на работах А. Турена, С. Хантингтона, посвященных адаптации демократических правовых и политических институтов).

Особое внимание автор диссертации обращает на вопросы контроля деятельности властных институтов со стороны институтов гражданского общества в рамках отечественного модернизационного проекта, а также на проблему функционирования системы сдержек и противовесов в рамках системы разделения властей (предполагающей три или четыре ветви государственной власти).

Стоит отметить, что, конечно, свойственное либерализации российской правовой и политической жизни непродуманное сокращение функций государственной власти подтачивает с нарастающей скоростью один из устоев, обеспечивающих стабильность и государства, и общества. Однако диалектика политико-правового развития современной государственности такова, что расширение государственного влияния должно быть сопряжено с формированием надежного механизма ее *контроля* со стороны гражданского общества, именно этот момент (а не показавшая свою значимость в предыдущие два столетия практика разделения властей, которая в настоящее время зависит от множества факторов) и является определяющим, гарантирующим власть от каких-либо форм ее узурпации.

(«семья», диктатор, олигархии, партийные элиты и др.) Собственно, наличие такого контроля и способность разных слоев социума к установлению различных институциональных форм контроля за деятельностью и решениями публичной власти и отличает гражданское общество от общества вообще значимым критерием гражданской зрелости населения государства

Как основные предпосылки этого качественного состояния в постсоветский период диссертант выделяет а) наличие адекватной интересам большинства россиян Конституции РФ и социально обоснованной системы законодательства, б) решение национального вопроса не только для национальных меньшинств, но и для русского народа, который в отличие от нескольких десятков народов, проживающих в России (татар, башкир, калмыков, ингушей и др.) в различных национально-территориальных образованиях (учитывая многонациональный состав нашего государства), не имеет своей государственности, а следовательно, и ответственности перед ним публичной власти, в) развитие разнообразных форм и институтов контроля, которые должны обеспечивать участие в них представителей населения

В завершение параграфа соискатель отмечает а) под контролем должны находиться все, кто осуществляет властные функции, независимо от того, получили они власть формально или в результате функционирования институтов непосредственной демократии (выборов), б) правовой механизм контроля должен быть средством обеспечения политико-правовой ответственности государственной (публичной) власти, в) самая древняя форма контроля не только человека и общества, но и публичной власти – это правосудие, которое в современных условиях связано не только с ограничением действий институтов государственной власти и должностных лиц, но и с ограничением их полномочий

Во втором параграфе *«Институт парламентского контроля как фактор формирования правового государства и гражданского общества в России»* диссертант рассматривает возможности современного российского парламента осуществлять контроль над исполнительной властью, исследует особенности политико-правовой институционализации ответственности правительства в постсоветский период. В данном контек-

сте автор рассматривает зарубежный опыт формирования политико-правового механизма парламентской ответственности органов исполнительной власти и отмечает, что далеко не всегда о сути парламентского контроля можно судить только исходя из анализа нормативно-правовой базы, регулирующей этот институт, т.к. для понимания специфики функционирования парламентского контроля необходимо вовлечение и иных факторов, связанных с реальными процессами государственного и партийного строительства, развитием иных институтов гражданского общества, а также уяснение имеющей место в настоящий период и укорененной в истории страны модели взаимоотношения и взаимодействия государства, общества и личности

Во всех государствах, независимо от форм правления, исполнительную власть необходимо контролировать, т.к. она обладает огромными полномочиями, а, следовательно, возможностями для совершения разного рода *злоупотреблений*, к чему, как показывает практика, прибегает значительно чаще, чем представительные и судебные органы государственной власти. Значимость парламентского контроля заключается и в том, что он осуществляется с целью достижения более эффективной деятельности правительства, слаженности всего государственного механизма, предотвращения нарушения прав и свобод, анализа практики реализации действующего законодательства.

В рамках советской государственно-правовой модели властных отношений парламентский контроль был пустой формальностью. В Конституции РСФСР 1978 года в части 2 статьи 119 содержалось положение о том, что Верховный Совет РСФСР создает, когда сочтет необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу¹. Одна-

¹ Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 года (Приложение 1) // *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 275

ко он собирался на сессии всего несколько дней в году, поэтому самостоятельной роли в системе государственных органов не играл²

Реформы последних лет привели к серьезным изменениям системы высших органов государственной власти и, в частности, взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти. Однако действенного политико-правового механизма парламентского контроля за деятельностью Правительства так и не было создано.

Анализируя различные подходы (отечественных и зарубежных исследователей) к пониманию содержания и функций института парламентского контроля, соискатель считает, что парламентский контроль – это система правовых и политических норм, институтов, традиций, возникновение и способы реализации которых обусловлены особенностями существующего в стране политического (демократического, либерального, авторитарного и др.) и государственного (парламентарного, министерального, дуалистического и др.) режимов и направлены на установление и регулирование порядка проверки деятельности органов исполнительной власти, ее оценки с возможным применением санкций со стороны высшего законодательного органа.

В завершение параграфа диссертант выделяет и рассматривает применительно к модернизации постсоветской России основные институциональные формы парламентского контроля (финансовый, в сфере обороны и безопасности, информационный, бюджетный контроль, гласный и негласный, обозначает уровень их эффективности в период реорганизации институтов исполнительной власти, ее федеративных и региональных структур. Причем, парламентский контроль показан в качестве значимого фактора коррекции институциональных искажений в сфере государственного управления, важного элемента комплексной реформы, направленной на преодоление отчуждения власти и гражданского общества, в том числе

² Автономов А.С. Парламентский контроль // Парламентское право России. Учебное пособие. М., 1999. С. 183 – 184.

через «реанимацию» института государственно-правовой ответственности

На основе анализа Конституции РФ и действующего законодательства (Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г в редакции от 2 марта 2007 г Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. в редакции от 2 марта 2007 г., Федерального закона «О счетной палате РФ» в редакции 2 марта 2007 г., Федерального закона «О выборах депутатов» от 18 мая 2005 г. с изм. и доп. от 30 декабря 2006 г. и др) формулируется вывод о том, что в настоящее время получили закрепление более разнообразные институты парламентского контроля по сравнению с Конституцией РФ кроме решения вопроса о доверии Правительству и импичмента (в отечественном варианте – институт отрешения Президента от должности, особый порядок реализации государственно-правовой ответственности), а также иных традиционных форм, получили законодательное закрепление и парламентские запросы, отчет Правительства по исполнению бюджета и т д Таким образом, можно говорить о тенденции усиления государственно-правовой ответственности исполнительной власти как позитивном шаге на пути формирования российского социального правового государства и гражданского общества

В третьем параграфе *«Взаимодействие центральной и региональной власти в Российской Федерации: институты федерального вмешательства»* диссертант обращается к изучению регионального аспекта заявленной темы

Автор отмечает, что в контексте развития федерализма в современной России, особенно на рубеже тысячелетий, на первый план выходит разработка теоретических основ и практических схем применения мер государственно-правовой ответственности в федеративных отношениях (федеративной ответственности) и введение в практику государственного строительства соответствующих законодательных механизмов, т к допущенные в начале 90-х годов серьезные просчеты в федерализации власт-

ных отношений нуждаются в исправлении, и вопрос этот крайне важен, поскольку его решение связано с сохранением единства и целостности отечественной государственности

Анализируя зарубежный опыт реализации мер федеративной ответственности, соискатель констатирует, что понятие «федеральная интервенция» может считаться синонимом института федерального вмешательства. Под интервенцией же обычно понимается вмешательство федерального центра в дела регионов, в политический режим функционирования региональной власти.

По вопросу соотношения понятий «федеральное вмешательство» и «государственно-правовая ответственность региональной власти» среди ученых не существует не только единого, но даже сколько-нибудь согласованного подхода. В специальной литературе распространено мнение, согласно которому все многообразие форм федерального вмешательства (ответственности) сводится к механизмам чрезвычайного положения и президентского правления как его «мягкой» (по характеру) и региональной (по типу) форме³. Однако политико-правовая практика последних 5-6 лет не подтверждает правоту такого мнения.

В целом, Россия всегда отличалась слабым развитием институтов президентского федерального вмешательства. Основной закон государства предусматривает небольшой набор полномочий, которые можно толковать в категориях федерального вмешательства. Отсутствие развитых правовых институтов и политических механизмов централизованного контроля в 1990-е гг., во многом определило содержание процессов обновления Российской Федерации, которая на первом этапе отличалась высоким уровнем *децентрализации* и, соответственно, слабым контролем со стороны федерального центра. В настоящее же время баланс отношений между центром и регионами изменился.

³ См. *Домрин А. Н.* Федеральная интервенция: особенности правового регулирования // В сб. *Очерки конституционного права иностранных государств* / Под ред. Д. А. Ковачева. М., 1999. С. 107.

Далее диссертант подробно останавливается на особенностях институциональных реформ в области взаимодействия и взаимоотношений федеральной и региональной власти, которые имели место со второй половины 2000 г. Именно в этот период институт федерального вмешательства и получил реальное развитие. Оно осуществляется с помощью федеральных законов и президентских указов. Достаточно быстро создается правовая база для таких форм федерального вмешательства, как развитие и укрепление системы агентов центральной администрации в регионах, создание системы санкций в отношении органов региональной власти, формирование нормативной основы, предусматривающей временное *изъятие полномочий у органов региональной власти и их передачу федеральному центру*. Ключевым институтом президентского влияния (контроля) в региональной политике, несомненно, являются полномочные представители президента в федеральных округах, а одной из важнейших санкций федерального центра в рамках федерального вмешательства является право *отстранения от должности губернаторов*.

С 2000 г. разрабатываются аналогичные санкции и в отношении законодательных органов власти в российских регионах, что получило окончательное институциональное оформление в результате изменений федерального законодательства во второй половине 2004 г. Процедура роспуска стала более простой, а к возможным поводам добавилось неутверждение предложенного президентом кандидата в губернаторы. Эти меры усилили влияние федеральных властей на региональные законодательные собрания. Президент получил прямое право роспуска Законодательного Собрания своим указом, исключив из этого процесса Государственную Думу.

В параграфе рассмотрен также такой институт федерального вмешательства, как *временное изъятие полномочий у региональной власти* и их передача для исполнения федеральными властями. Этот институт был создан в результате внесения поправок в российское законодательство (причем, некоторые его нормы должны вступить в силу в 2007 г.) и основная его цель (как и иных, рассмотренных в этой части диссертации) со-

стоит в усилении государственно-правовой ответственности региональных органов власти за свои действия, надлежащее выполнение служебных обязанностей не только перед центральной властью, но, прежде всего, перед населением субъекта РФ. Законодательство определяет перечень ситуаций, в которых полномочия региональных властей могут быть переданы федеральному центру.

В заключении диссертации подводятся итоги, формулируются основные выводы исследования, намечаются перспективы дальнейшей разработки актуальных вопросов институционализации государственно-правовой политики в современной России.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Яценко О.В. Модернизация правовых и политических институтов в современной России: опыт ментального измерения // Тенденции и противоречия российского права на современном этапе. IV Всероссийская научно-практическая конференция. Пенза, 2005 – 0,2 п.л.

2 Яценко О.В. Политическая партия как субъект конституционной ответственности // Научные труды Российской академии юридических наук. В 3 т. М., 2006. Т. 1 – 0,3 п.л.

3. Яценко О.В. Конституционно-правовая ответственность альтернативные версии концептуализации // Актуальные проблемы правовой науки. Межвузовский сборник научных трудов. Архангельск, 2006 – 0,4 п.л.

4 Яценко О.В. Институт парламентского контроля России как фактор оптимизации деятельности органов исполнительной власти // VII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых. Сборник докладов. Таганрог, 2006. Т. 1 – 0,3 п.л.

5 Яценко О.В. Институт контроля в системе органов государственной власти // VIII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых. Сборник докладов. Таганрог, 2007. Т. 1 – 0,3 п.л.

**Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнау-
ки России:**

6 Яценко О В Институт правовой ответственности в публичном
праве теоретические аспекты // Философия права 2007 № 2 – 0,4 п л

Гарнитура Таймс New Roman Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ №
Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНирЮ
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко 83